

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ДНІПРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНО-ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ  
ФАКУЛЬТЕТ МЕНЕДЖМЕНТУ І МАРКЕТИНГУ  
КАФЕДРА МЕНЕДЖМЕНТУ, ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА  
АДМІНІСТРУВАННЯ**

**ДОПУСТИТИ ДО ЗАХИСТУ**

**Завідувач кафедри,**

**д.н.держ.упр., проф.**

\_\_\_\_\_ **А.М. Пугач**

**«\_\_\_\_\_» грудня 2020 р.**

**ДИПЛОМНА РОБОТА**

**на здобуття освітнього ступеня «Магістр» за освітньо-професійною  
програмою «Публічне управління та адміністрування» зі спеціальності  
281 «Публічне управління та адміністрування»**

**на тему: МЕХАНІЗМИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ  
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ПРОЦЕСІВ  
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ**

**Здобувач**

**Підпригора К.Б.**

**Науковий керівник:**

**к. н. держ. упр., доцент**

**Мареніченко В.В.**

**Дніпро – 2020**

**ДНІПРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНО-ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**Факультет** менеджменту і маркетингу

**Кафедра** менеджменту, публічного управління та адміністрування

**Спеціальність 281** «Публічне управління та адміністрування»

**Освітня-професійна програма:** «Публічне управління та адміністрування»

**Освітній ступінь:** «Магістр»

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Зав. кафедри \_\_\_\_\_

« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20\_\_ р.

**ЗАВДАННЯ**

**на дипломну роботу студентці**

**ШДОПРИГОРІ КАРИНІ БОРИСІВНІ**

- 1. Тема роботи** «Механізми розвитку територіальної організації місцевого самоврядування та процесів децентралізації в Україні», керівник роботи к. н. держ. упр, доц. Мареніченко Валерій Валентинович, затверджені наказом ректора ДДАЕУ від «    » \_\_\_\_\_ 2020 р. №
- 2. Строк подання студентом роботи** – \_\_\_\_\_
- 3. Вихідні дані до роботи** звітність Олександрівської сільської ради Юр'ївського району Дніпропетровської області
- 4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розкрити).** 1. Теоретико-методологічні положення та підходи до територіальної організації місцевого самоврядування в Україні. 2. Соціально-економічна характеристика системи територіальної організації місцевого самоврядування та процесів децентралізації. 3. Шляхи удосконалення територіальної організації місцевого самоврядування та процесів децентралізації в Україні. Висновки.
- 5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень).** 1. Особливості місцевого самоврядування в Україні. 2. Рівні територіальної організації влади у загальній структурі в державі. 3. Форми децентралізації

## 6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв

7. Дата видачі завдання \_\_\_\_\_

### **КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН**

№ з/п	Назва етапів дипломної роботи	Термін виконання етапів роботи	Примітка
1	Вибір теми і об'єкта дослідження, розробка завдання і графіка робіт	Жовтень 2019	
2	Вибір і опрацювання літературних джерел. Теоретичний розділ роботи	Листопад 2019 - Квітень 2020	
3	Аналіз виробничо-економічної діяльності підприємства та написання аналітичного розділу роботи	Травень-Серпень 2020	
4	Розрахунок та написання проектного розділу	Вересень-Жовтень 2020	
5	Написання висновків та пропозицій	Листопад 2020	
6	Підготовка доповіді та ілюстративного матеріалу до захисту роботи	Грудень 2020	

Студентка

\_\_\_\_\_

(підпис)

Підопригора К.Б.

(прізвище та ініціали)

Керівник роботи

\_\_\_\_\_

(підпис)

Мареніченко В.В.

(прізвище та ініціали)

## **РЕФЕРАТ**

**Тема: «Механізми розвитку територіальної організації місцевого самоврядування та процесів децентралізації в Україні»**

**Дипломна робота:** 81 с., 3 рис., 6 табл., 65 літературних джерел.

Метою дипломної роботи є удосконалення механізмів розвитку територіальної організації місцевого самоврядування та процесів децентралізації в Україні.

Об'єкт дослідження – це процес розвитку територіальної організації місцевого самоврядування та процесів децентралізації в Україні..

Предмет дослідження – теоретичні основи та практичні засади територіальної організації місцевого самоврядування та процесів децентралізації в Україні.

Методи дослідження включають в себе використання загальнонаукових методів, логічного, структурного, функціонального, порівняльного аналізу, теоретичного, а також статистичних методів.

В результаті проведених досліджень проаналізовано еволюцію розвитку місцевого самоврядування в Україні; визначено сутність та нормативно-правове забезпечення територіальної організації місцевого самоврядування; оцінено сучасний стан розвитку органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації та особливості її реалізації в Україні; досліджено стратегічні перспективи впровадження світового досвіду територіальної організації місцевого самоврядування та процесів децентралізації; визначено територіальну основу для діяльності органів місцевого самоврядування в Україні та шляхи її удосконалення; досліджено проблемні аспекти територіальної організації влади з подальшим обґрунтуванням механізмів удосконалення діяльності територіальних громад.

Результати впроваджено у діяльність Олександрівської сільської ради Юр'ївського району Дніпропетровської області.

### **КЛЮЧОВІ СЛОВА**

Децентралізація, механізми, місцеве самоврядування, територіальна організація

### **КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА**

Децентрализация, механизмы, местное самоуправление, территориальная организация

### **KEYWORDS**

Decentralization, mechanisms, local self-government, territorial organization

## ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПОЛОЖЕННЯ ТА ПІДХОДИ ДО ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	8
1.1. Еволюція розвитку місцевого самоврядування в Україні	8
1.2. Сутнісна характеристика територіальної організації місцевого самоврядування	16
1.3. Нормативно-правове забезпечення територіальної організації місцевого самоврядування в Україні	23
Висновки до розділу 1	29
РОЗДІЛ 2. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ПРОЦЕСІВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	32
2.1. Сучасний стан розвитку органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації	32
2.2. Особливості реалізації процесів децентралізації в Україні	37
2.3. Стратегічні перспективи впровадження світового досвіду територіальної організації місцевого самоврядування та процесів децентралізації	45
Висновки до розділу 2	51
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ПРОЦЕСІВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ	54
3.1. Удосконалення територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування в Україні	54
3.2. Проблемні аспекти територіальної організації влади	60
3.3. Механізми удосконалення діяльності територіальних громад	64
Висновки до розділу 3	68
ВИСНОВКИ	70
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	74

## ВСТУП

**Проблема, що потребує вирішення, ступінь її дослідження.** Сьогодні в Україні відбуваються глобальні зміни та перетворення, що стосуються розвитку місцевого самоврядування, що визначено пріоритетним напрямом в державній політиці. Для побудови та втілення в життя оптимальної моделі місцевого самоврядування, слід провести детальний аналіз всього національного історичного досвіду реалізації місцевого самоврядування, його започаткування і розвитку по даний час.

Еволюція розвитку місцевого самоврядування в нашій країні має науковий, теоретичний, історичний та юридичний контекст. Якісне і ефективно впровадження реформи місцевого самоврядування потребує як використання аналогій з існуючими в інших країнах, так і уваги до національного менталітету, традицій і, власне, історичного досвіду України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про широку увагу до досліджуваної проблематики. Дослідження з приводу розвитку територіальної організації місцевого самоврядування та процесів децентралізації в Україні вже неодноразово ставали об'єктом дослідження науковців. Даному питанню присвячено наукові праці українських та зарубіжних вчених, серед яких Г. Атаманчук, В. Бабаєв, В. Бакуменко, Р. Балабан, І. Бутко, О. Васильєва, Т. Голікова, Я. Дейвінг та інші. Слід зазначити, що сучасний розвиток нашої країни є дуже інтенсивним, що обґрунтовує новий спектр для досліджень, а, особливо, у сфері розвитку територіальної організації місцевого самоврядування та процесів децентралізації.

**Актуальність обраної теми.** Неефективність механізму місцевого самоврядування включає вектор загострення серйозних проблем розвитку України як держави. Але дана проблема не може бути вирішена лише через технократичний підхід з розмежуванням повноважень серед органів державної влади й місцевого самоврядування.

Підвищення ефективності розвитку місцевого самоврядування в значній мірі залежить від механізмів удосконалення системи управління та дослідженнях і переформатуванні територіальної організації. Це висуває вимоги у чіткому окресленні та закріпленні територіальної основи місцевого самоврядування, формуванні місцевих бюджетів у територіальних громадах, які є життєздатними, які готові забезпечувати громадянам високий рівень життя, можливість надання соціальних послуг при використанні саме місцевих бюджетів, широке залучення громадськості у вирішенні питань місцевого рівня. Таким чином формування нової національної моделі розвитку місцевого самоврядування потребує формування чіткого інструментарію при реалізації соціально та економічно ефективних територіальних громад. При цьому важливого значення набуває оптимізація процесу просторової організації у місцевому самоврядуванні і розкриття його реальних потенційних можливостей.

**Мета і завдання досліджень.** Метою дипломної роботи є удосконалення механізмів розвитку територіальної організації місцевого самоврядування та процесів децентралізації в Україні.

В рамках зазначеної мети поставлено наступні завдання:

- проаналізувати еволюцію розвитку місцевого самоврядування в Україні;
- визначити сутність та нормативно-правове забезпечення територіальної організації місцевого самоврядування;
- оцінити сучасний стан розвитку органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації та особливості її реалізації в Україні;
- провести дослідження стратегічних перспектив впровадження світового досвіду територіальної організації місцевого самоврядування та процесів децентралізації;
- визначити територіальну основу для діяльності органів місцевого самоврядування в Україні та шляхи її удосконалення;

- дослідити проблемні аспекти територіальної організації влади з подальшим обґрунтуванням механізмів удосконалення діяльності територіальних громад.

Об'єкт дослідження – це процес розвитку територіальної організації місцевого самоврядування та процесів децентралізації в Україні.

Предмет дослідження – теоретичні основи та практичні засади територіальної організації місцевого самоврядування та процесів децентралізації в Україні.

Практичне значення роботи полягає в тому, що розроблені рекомендації дозволять ефективно розвивати територію в рамках стратегічного плану входження до об'єднаної територіальної громади та розвитку вже існуючої громади на основі створених автором концептуальних положень.

**Методи наукових досліджень.** Методи дослідження включають в себе використання загальнонаукових методів, логічного, структурного, функціонального, порівняльного аналізу, теоретичного, а також статистичних методів.

**Апробація результатів роботи на підприємстві.** Результати досліджень апробовано в діяльності Олександрівської сільської ради Юр'ївського району Дніпропетровської області.



## **РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПОЛОЖЕННЯ ТА ПІДХОДИ ДО ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

### **1.1. Еволюція розвитку місцевого самоврядування в Україні**

Сьогодні в Україні відбуваються глобальні зміни та перетворення, що стосуються розвитку місцевого самоврядування, що визначено пріоритетним напрямом в державній політиці. Для побудови та втілення в життя оптимальної моделі місцевого самоврядування, слід провести детальний аналіз всього національного історичного досвіду реалізації місцевого самоврядування, його започаткування і розвитку по даний час.

Еволюція розвитку місцевого самоврядування в нашій країні має науковий, теоретичний, історичний та юридичний контекст. Якісне і ефективне впровадження реформи місцевого самоврядування потребує як використання аналогій з існуючими в інших країнах, так і уваги до національного менталітету, традицій і, власне, історичного досвіду України.

Вивчення процесів становлення та розвитку процесів децентралізації, місцевого самоврядування, територіальної організації робили наступні вчені: Г. Атаманчук, В. Бабаєв, В. Бакуменко, Р. Балабан, І. Бутко, О. Васильєва, Т. Голікова та інші.

В ракурсі озвученої теми науковцями сформульовано дві основні позиції – вектори розвитку: історичний та конституційний. Автори першої позиції виділяють чотири головні періоди [10].

- перший період є періодом створення, становлення та розвитку національної форми місцевого самоврядування. Даний період у своїх часових рамках бере момент зародження та створення державності східнослов'янських племен на українській землі (середина XIV ст.).

- другий період, є періодом європеїзації, що включає поєднання місцевої форми самоврядування з включенням елементів організації

самоврядування, притаманній західноєвропейській цивілізації (магдебурзьке право). Період починається серединою XIV ст. і закінчується першою половиною XIX ст.

- третій період символізується русифікацією місцевого самоврядування в національному масштабі, коли більша частина країни входить у склад Росії царських часів.

- четвертий період символізується здійсненням спроб українізації у місцевому самоврядуванні (початок 20-х років XX століття і до цього часу).

Один із прихильників такої періодизації вважає необхідним виокремити п'ятий етап, що знаменується реформуванням місцевого самоврядування на сучасному етапі розвитку, який, безумовно, втілює в собі суперечливі процеси вибору оптимальних моделей організації самоврядування в Україні, ґрунтуючись на основних міжнародних стандартах муніципального управління та суспільній самобутності розвитку українського населення.

Слід наголосити на тому, що місцеве самоврядування в нашій країні в сучасних межах, мало і продовжує мати доволі складний потенційний механізм розвитку.

Другою моделлю розвитку місцевого самоврядування вважають конституційну модель (за В. Тужиком), в якій слід виділити наступні 6 етапів:

– започаткування територіального громадського самоврядування, в основі якого лежить право Київської Русі;

– створення умов надання місту магдебурзького права: в першу чергу, це стосується Галицько-Волинської держави XIII ст. (м. Сянок 1339 р. та м. Львів 1356 р.), а далі м. Київ 1494 р. та м. Чернігов 1623 р.;

– створення міської думи в часи царської Росії (1785 р.) на території Лівобережної та Слобідської України;

– створення рад в часи СРСР (відповідне поєднання функцій місцевих органів державної влади та функцій органів місцевого самоврядування). Такі

органи не мають самостійність, матеріально-фінансову базу і забезпеченість ресурсами. Таким чином, ці ради та їх виконавчі комітети існували тільки у вигляді елементів центрального апарату управління;

– процес, який характеризується відродженням місцевого самоврядування в нашій державі з березня 1990 р. в результаті обрання депутатів Верховної Ради УРСР та місцевих рад з народними депутатами. У грудні 1990 року приймається Закон України «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», що проголошує місцеве самоврядування в законодавчому полі. Це стало першим кроком у перетворенні місцевих рад на органи місцевого самоврядування, а також ознаменувало початок переходу владної структури до демократичної системи управління, що базується на децентралізації управління з основою визнання власних повноважень у місцевому самоврядуванні;

– сучасний етап розвитку місцевого самоврядування в Україні, який слід пов'язувати із прийняттям Конституції 1996 р. та з реалізацією окремих конституційних статусів органів місцевого самоврядування, а також прийняттям Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [35].

Загалом, перший період запровадження і розвитку місцевого самоврядування як гілки влади було розпочато у часи до державності серед східнослов'янських племен. На зміну родів приходили хутори, які були невеликими поселеннями осіб на всю околицю, тобто на певній визначеній території проживання, яку слід порівняти з сучасним районом. В результаті захисту від ворога такі хутори огорожували валами чи ровами, а згодом почали називати містом. У ході спілкування із сусідами було встановлено певні взаємовідносини між цими хуторами та містами, коли почали формуватися умови для забезпечення суспільних правил поведінки в уніфікованих формах, що на сьогодні вважають звичайним правом. Сім'ї, які проживали і були сусідами на певних територіях, створювали суміжні громади, які і займалися обговоренням повсякденних проблем хутора, міста чи регіону, ухвалювали певні рішення господарського значення та правила.

Публічні обговорення і прийняття управлінських рішень на місцевому рівні відбувалися у форматі співбесіди громадської ради, в яку входили найстарші представники від різних родів чи сімей, що були проживаючими на даній території. Відповідно таку раду називали «віче» і сьогодні це можна назвати формою місцевого самоврядування на той час, яка, як наслідок, була передана із покоління у покоління протягом подальшого часу.

Слід наголосити, що, на думку М. Козачук «політичний та культурний центр в українсько-руській державі у XIII столітті був переміщений із Києва на західноукраїнські землі до Галичини, на цій території була створена друга велика українська держава – це Галицько-Волинське князівство. З тих часів саме і розпочався другий етап розвитку органів місцевого самоврядування окремих територій, або період його європеїзації»[38].

Головною рисою цього періоду слід вважати переважання у місцевому самоврядуванні впливів і застосування німецьких традицій та їх права, що було поширеним у часи здійснення управління містами у Польщі, Німеччині та інших країнах у середній Європі.

Таким чином, в результаті застосування у місцевому самоврядуванні норм та правил німецького права та їх традицій, була закладена основа для розповсюдження серед більшості українських територій таких принципів місцевого самоврядування, які були застосовані безпосередньо у німецьких містах, а, зокрема, в Магдебурзі, що стало моделлю місцевого самоврядування черед інших міст, а також і в сусідніх державах.

Слід розібрати особливості сутності магдебурзького права, що полягає в звільненні міського населення від юрисдикції урядової адміністрації та наданні можливостей у самоврядуванні, використовуючи принципи самовладності.

Магдебурзьке право, що є базовою моделлю місцевого самоврядування у той час, виявилось не максимально ефективним та дієвим інструментом. Тому що саме православні українці не мали можливості управляти та були відсторонені від участі в міському управлінні та вирішенні громадських

питань в судових аспектах, так як міські закони з магдебурзько-правовою базою мали більше відношення для населення, яке мало католицьке коріння. Таким чином, реальною міською владою, яка існувала на той час, слід вважати владу, яка була зосереджена в руках некорінного населення країни. Це запустило механізми у певній забороні для корінного українського населення щодо здійснення господарської діяльності, торгівлі, у судових питаннях, у операціях з майном, здійсненні церковних церемоній та обрядів, у правах на проживання та іншому.

Певними проявами європеїзації провіяні у українські села. Місцеве самоврядування на селі базувалося на німецькій основі, але з дещо спрощеною системою. За дослідженнями М. Корнієнко «наявним представником від сільської громади, маючий повноваження у сільській місцевій владі був вїйт, який, по суті, був посередником між селом та польським чи німецьким паном. Право з керування цим селом, встановленням на його території певних обмежень, порядків і правил господарювання, одержання з його діяльності доходів і податей, надавалося йому автоматично» [40].

Місцеве самоврядування в українських селах перед початком козацьких повстань у XVII – XVIII століттях практично було відсутнє, таким чином панщина давала значні обмеження, та в подальшому ліквідувала і особисто-індивідуальні громадські права селян, і права їхніх громад взагалі. Кріпацтво запровадили на всій території України. Далі селяни отримали можливість вигнати і позбутися впливу польської шляхти, вони мали можливість самостійного і вільного пересування, проживання на певній території та розпорядженні своїм майном одноосібно з набуттям вищого соціального статусу. На думку Т. Голікової «військова адміністрація в особі козацької знаті та реєстрових старшин постійно здійснювала втручання у господарські, економічні та судові справи міського самоврядування. По факту, знову здійснювалось відновлення кріпосництва на селі, що викликало

в свою чергу серед населення наприкінці XVII ст. обурення та незадоволення правлінням козаків» [22].

Невдоволеність жителів окремих сіл та міст в Лівобережній Україні дало поштовх у пошуку допомоги та захисті власних інтересів у російського царя. Тим не менш політика російського царства у XVIII, XIX та на початку XX ст. мала характер хижацького та безжалісного винищення усього, що мало український характер, не залишивши у спокої й місцеве самоврядування. Таким чином, було розпочато третій етап у становленні місцевого самоврядування в нашій державі.

За цих перетворень розпочався процес русифікації із послабленням європеїзації процесів місцевого самоврядування на території нашої держави. Ця особливість стало доволі помітною після часів занепаду 30-річного існування третьої козацької української держави, тобто наприкінці XVII ст. та протягом усього XVIII ст.. В цей час в повній мірі відбувається скасування магдебурзького права при виконанні указу царя у 1835 р., відбувається знищення єдності та суверенності, а також правової основи української територіальної громади, яка базується на звичаєвому праві, що відображено в Литовському статуті, який протягом декількох століть став складовою частиною українського національного права. В результаті Литовський Статут є скасованим у 1842 році.

В наукових працях І. Бутко «полково-сотенний адміністративний територіальний устрій був також скасований, за результатами чого, створено нові органи місцевого управління такі як – міські думи в містах, у селах – сільські товариства, що розглядались одночасно за функціями як низова адміністративна й господарська одиниця певної території, яка збігалась за громадою» [17].

Щодо питання започаткування місцевого самоврядування у таких українських державах, як Західно-Українська Народна Республіка (ЗУНР) та Українська Народна Республіка (УНР), то слід наголосити на тому, що після проголошення незалежності України (1918 р.) місцеве самоврядування мало

статус складової частини в абсолютно новому демократичному режимі. Після утворення ЗУНР (1918 р.) місцеве самоврядування отримало гідне місце серед конституційних органів. Проект Конституції УНР (1918 р.) передбачив створення дієвої системи органів місцевого самоврядування, яка мала включати громади, волості і землі з єдиною безпосередньою місцевою владою.

Четвертий період у створенні і розвитку місцевого самоврядування було розпочато з реалізації моделі місцевого самоврядування українських урядів – Генерального Секретаріату, Гетьманату, Директорії.

Кінець 50-х – та початок 60-х рр. ХХ століття ознаменувався з тим, що місцеві ради стали розглядати вже у статусі органу такої влади, що трансформована у комуністичну систему громадянського самоврядування.

На думку А. Березина «у період із 1991 р. в Україні була зроблена спроба українізувати усі сфери громадського і суспільного життя, включаючи й місцеве самоврядування. Однак, незважаючи на запроваджені у той період реформи, розвиток місцевого самоврядування в Україні навіть тепер, на третьому десятилітті років суверенності й незалежності, відбувається занадто повільно, досить складно, навіть суперечливо» [14].

Досліджуючи питання системи органів місцевого самоврядування сьогодні вчені зазначають, що в результаті прийняття нових законодавчих актів реалізовано зміни у концептуальних питаннях. Це, у свою чергу, стосується відображення змін у Законі України «Про місцеве самоврядування». Так, відповідно до ст. 5 Закону «система місцевого самоврядування включає територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення» [35].

Крім цього, відповідно до ч. 2 ст. 5 Закону «у містах із районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради

відповідно до цього Закону можуть утворюватися районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету. Райони у містах не мають окремого конституційного статусу, тому питання організації управління районами в містах належить виключно до компетенції міських рад» [35].

У зв'язку із запровадженням новітніх процесів децентралізації влади в Україні у системі місцевого самоврядування з'являються нові поняття, такі як «староста» та набуває зовсім нового змісту поняття «територіальної громади».

Так, згідно до ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування» у редакції Закону України 157-VIII від 05.02.2015 р. «первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. Територіальні громади в порядку, встановленому законом, можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати сільського, селищного, міського голову» [35].

Територіальні громади села, селища, міста, які є добровільно об'єднаними в одну територіальну громаду, мають право вийти зі складу об'єднаної територіальної громади в порядку, який визначено законодавством.

Таким чином, місцеве самоврядування в Україні еволюційно пройшло тернистий і складний шлях. Вчені виділили чотири основні історичні періоди, що стосуються становлення місцевого самоврядування на території сучасної України. Перший період пов'язано зі створенням та розвитком такої форми місцевого самоврядування слов'ян, в центрі якої перебували громада та рід. Даний період тривав до середини XIV ст. та охопив зародження і формування держави на українських землях. Другий період триває із середини XIV ст. до першої половини XVII ст. та характеризує зовнішній вплив і поширення західноєвропейської форми організації місцевого



самоврядування. Третій період триває до 20-х років ХХ ст., а четвертий період, який розпочато у 20-і роки ХХ ст., триває по сьогодні.

## **1.2. Сутнісна характеристика територіальної організації місцевого самоврядування**

Самоврядування у визначенні понять влади як окремого явища громадського правління було притаманно людському суспільству у різний час. Так за часів Стародавньої Греції було зароджено певну форму політичного життя, яка, в подальшому, отримала назву демократії. Для Греції на думку науковців Університету штату Арізона (США) Т. Болла та Р. Деггера, демократія означала правління чи врядування простого народу.

Самоврядування є формою народовладдя, яке відповідає природно наявній потребі суспільства у різних стадіях сталого розвитку і сьогодні виступає на перший план як значущий елемент політичної системи в державі. Місцеве самоврядування сьогодні забезпечується територіальною самоорганізацією громадян у самостійному вирішенні питань або через органи, яких обрано ними. Ці питання стосуються господарювання і життя на місцях.

В. Кравченко наголошує, що «територіальні громади – жителі села чи добровільно об'єднані у сільську громаду жителі кількох сіл, селища та міста – самостійно можуть вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [41].

У Законі України «Про місцеве самоврядування» право територіальної громади зафіксовано як «гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади», а у вирішенні питань місцевого значення чітко окреслена «відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування» [35].

Місцеве самоврядування є комплексним та різноманітним явище, яке виступає у вигляді:

- основи з конституційним ладом та є одним з головних принципів у функціонуванні та організації влади, а отже і необхідної ланки забезпечення розвитку демократичного суспільства;

- форми народовладдя, яке наголошує на тому, згідно зі ст. 5 Конституції України, здійснення народом влади відбувається безпосередньо і через органи місцевого самоврядування. В ракурсі цього органи місцевого самоврядування мають окреме місце в політичній системі і не мають входити у склад державного механізму, що надає можливості розглянути його і як окремо визначену форму у реалізації приналежній народу влади;

- права окремої територіальної громади у самостійному вирішенні питань місцевого значення в рамках Конституції України та її законодавчої бази.

На сьогодні є різні варіанти визначення поняття місцевого самоврядування. На думку науковців сьогодні вкрай важливо і дуже складно однозначно визначити теоретичний базис місцевого самоврядування в Україні, так як місцеве самоврядування одночасно вміщує в собі і державні і громадські елементи управління, а органи місцевого самоврядування займаються і місцевими справами, і делегованими державною владою.

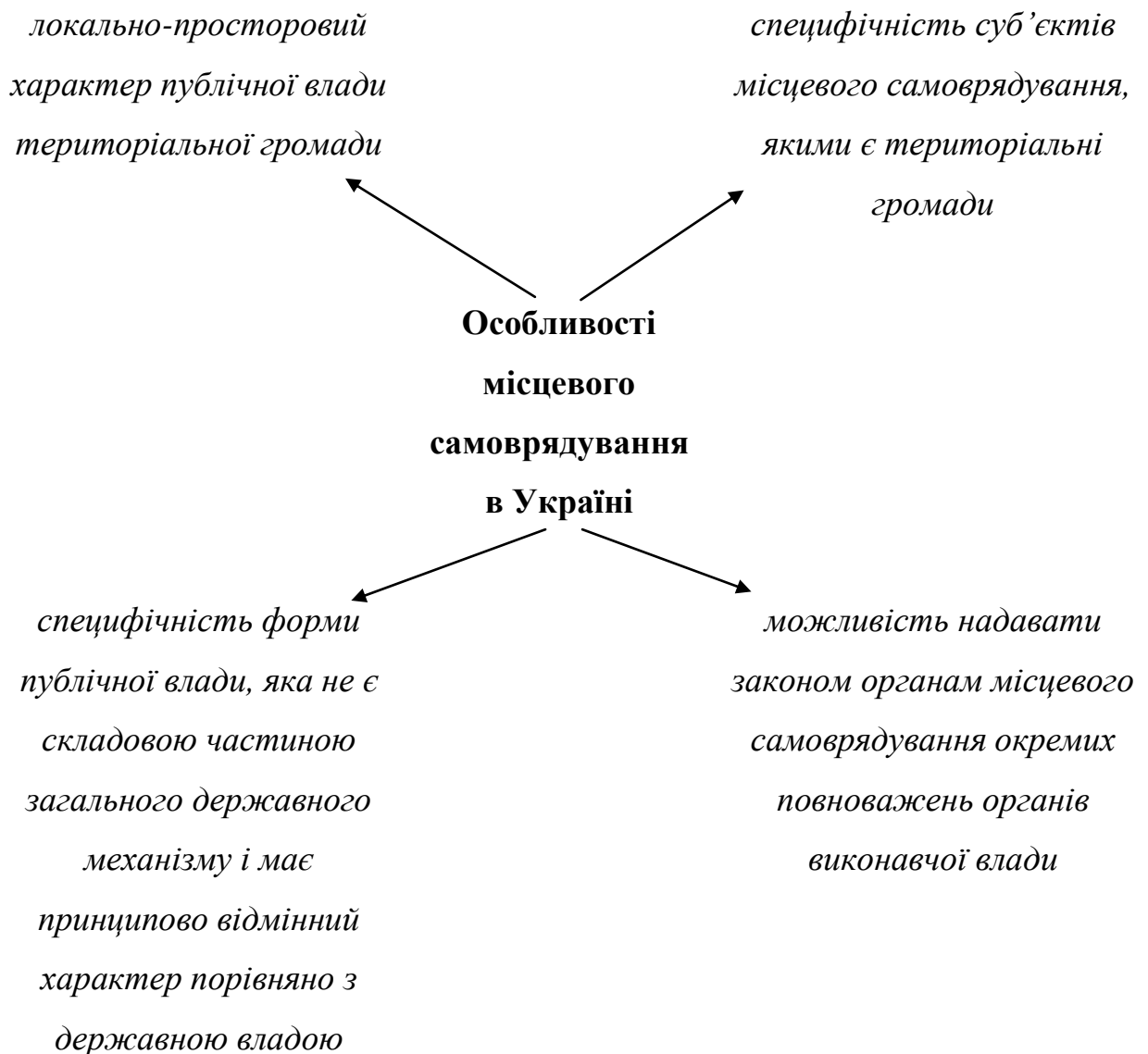
Згідно ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування – це право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста у самостійному вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції України і законодавства [1]. Даний контекст нівелює такий важливий аспект як реальна здатність в управлінні місцевими справами.

Частиною 1. ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування» визначено нормативне поняття: «Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та

посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [35].

На відміну від Європейської хартії місцевого самоврядування у приведеному визначенні не вказується, що місцеве самоврядування здійснюється в інтересах місцевого населення громади. Це дає підстави вважати, що Верховна Рада України звільнила органи і посадових осіб місцевого самоврядування від обов'язку вести справи, виходячи насамперед з інтересів місцевого населення.

При визначенні місцевого самоврядування слід враховувати його специфічні особливості (рис. 1).



**Рис. 1.1. Особливості місцевого самоврядування в Україні**

Згідно ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування» складовими елементами місцевого самоуправління на місцях є «територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення» [35].

Місцеве самоврядування виступає не тільки як інститутом гілки публічної влади, а також і формою, що стосується безпосередньої участі населення територіальної громади при вирішенні проблемних питань господарювання на місцевому рівні. В даному ракурсі показник розвиненості місцевого самоврядування включає:

- елементи прозорості і відкритості діяльності та намірів у прийнятті управлінського рішення органів та посадових осіб у місцевому самоврядуванні;

- елементи доступності органів місцевого самоврядування для безпосереднього звернення громадян, а також громадських організацій та ефективності і дієвості механізмів зворотного зв'язку;

- елементи антикорупційної стійкості у діяльності та прийнятті управлінських рішень органами місцевого самоврядування.

Оцінка реального стану місцевого самоврядування в Україні за більшістю наведених показників є незадовільною, таким чином, місцеве самоврядування в Україні, а саме його модель до реформування, не була суспільно ефективною.

Неефективність механізму місцевого самоврядування включає вектор загострення серйозних проблем розвитку України як держави. Але дана проблема не може бути вирішена лише через технократичний підхід з розмежуванням повноважень серед органів державної влади й місцевого самоврядування.

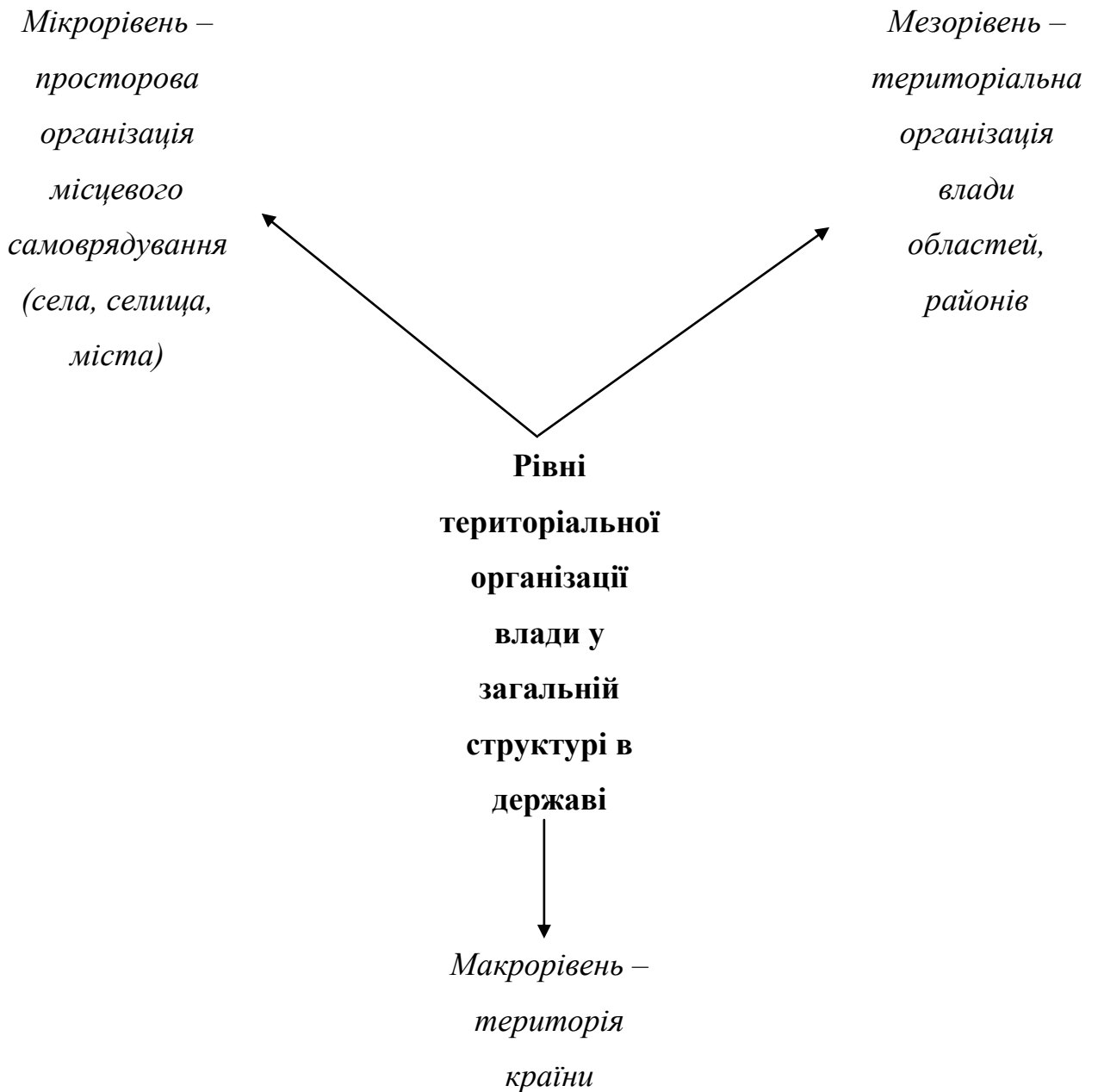
Підвищення ефективності розвитку місцевого самоврядування в значній мірі залежить від механізмів удосконалення системи управління та

дослідженнях і переформатуванні територіальної організації. Це висуває вимоги у чіткому окресленні та закріпленні територіальної основи місцевого самоврядування, формуванні місцевих бюджетів у територіальних громадах, які є життєздатними, які готові забезпечувати громадянам високий рівень життя, можливість надання соціальних послуг при використанні саме місцевих бюджетів, широке залучення громадськості у вирішенні питань місцевого рівня. Таким чином формування нової національної моделі розвитку місцевого самоврядування потребує формування чіткого інструментарію при реалізації соціально та економічно ефективних територіальних громад. При цьому важливого значення набуває оптимізація процесу просторової організації у місцевому самоврядуванні і розкриття його реальних потенційних можливостей.

Територіальну організацію влади вважають важливим науковим поняттям у публічному управлінні, що торкається різних аспектів: від територіального розподілу влади, форм її організації, регіональних відмінностей в системі організації влади, розселенні людей, взаємовідносин суспільства та природи, а також проблем у регіональній соціально-економічній політиці уряду до адміністративно-територіального устрою, регіонального управління державними ресурсами, ефективного формування територіальних організаційно-управлінських структур на державному рівні, визначення територіальних об'єктів, що мають управлятися. Територіальна організація влади є системою просторової форми її організації, що забезпечує розвиток і функціонування держави.

На думку І. Бутко «територіальна організація влади як науково обґрунтована локалізація взаємопов'язаних просторових поєднань систем і форм організації влади, базується на нормативно-правовій і законодавчій основі та політичній моделі організації суспільства. Представниками суб'єктів територіальної організації влади у даному випадку виступають: територіальна громада, район, область, агломерації поселень тощо» [17].

Сьогодні розрізняють три рівні територіальної організації влади у загальній структурі в державі (рис. 1.2).



**Рис. 1.2. Рівні територіальної організації влади у загальній структурі в державі**

Територіальна організація суспільства передбачає застосування трьох видів структур: компонентної, просторової й функціонально-управлінської.

Особливості компонентної структури територіальної організації суспільства і влади відображають складну внутрішню побудову з компонентами (елементами) політичної соціально-економічної системи. До найважливіших з них слід віднести територію, природно-ресурсний потенціал у територіальній громаді, населення та людські ресурси, виробничі потужності, існуючу інфраструктуру, політико-організаційну систему.

Особливості просторової (територіальної) структури у територіальній організації суспільства та влади включають склад, а також співвідношення та взаємне розміщення різних територіальних владних структур держави і визначають внутрішні міжрайонні та районні відносини на різних рівнях. До головних елементів просторової структури суспільства в цьому випадку слід віднести сукупність територіальних громад, районів, областей, агломерацій поселень.

Територіальна структура влади характеризує її просторову організацію і просторове поєднання (у взаємній локалізації, співвідношенні і взаємодії) територіальних центрів влади. Разом з тим, територіальна структура влади визначається як сукупністю її певним способом розміщених територіальних елементів, які є у складній взаємодії в процесі (та в результаті) розвитку і функціонування системи влади

Особливості функціонально-управлінської структури територіальної організації суспільства характеризують ієрархічно впорядковану систему в адміністративно-територіальному устрої суспільства. Це – села, селища, міста, райони, області, робота яких направлена на забезпечення здійснення державної регіональної соціально-економічної політики через безпосередню залежність стратегії і тактики громадської діяльності.

За дослідженнями Ю. Тодики «загальна територіальна організація суспільства залежить від адміністративно-територіального поділу країни. Системою розгортання державної влади у просторі (просторовий каркас самоуправління суспільства) є адміністративно-територіальна організація суспільства. Ця система членування території відповідає системі органів

державної влади. Іншими словами, це привілейоване, інституційно зафіксоване районування державної території» [52].

Адміністративно-територіальний поділ є практично завжди індивідуальним багаторівневим районуванням, коли у кожного району є одиничний контур, який входить як ціла частина в район більш високого рангу. Окремі одиниці адміністративно-територіального поділу мають в собі особливе утворення, або центр. Саме в таких центрах розміщено органи управління районами, що дає центрам особливий статус. Це, в свою чергу, ускладнює всю систему відносин в адміністративно-територіальному поділу на місцях.

Кожна одиниця адміністративно-територіального поділу повинна мати свій особливий орган, якому надано відповідні реальні повноваження, які поширено лише на означену територію. Без реалізації системи повноважень та органу, що їх реалізує, виокремлення одиниць адміністративно-територіального поділу не має мотивів.

### **1.3. Нормативно-правове забезпечення територіальної організації місцевого самоврядування в Україні**

З прийняттям Конституції України у 1996 р. було розпочато новий етап розвитку суспільних відносин і поставлено завдання, яке направлене на побудову держави демократичної, правової та суверенної. Прийняття Конституції створило правове поле в утвердженні місцевого самоврядування в нашій країні, окреслило основні засади конституційної моделі в територіальній організації влади, визначило концептуальні засади в діяльності виконавчих органів.

Конституція України визначила концептуальні напрями компетенцій для селищних, сільських та міських рад, згідно яких місцеве самоврядування має здійснюватися територіальною громадою. Відповідно місцеве



самоврядування в Україні затверджено одним з найважливіших конституційних інститутів.

Однак дані дії залишили й простір для удосконалення інституту місцевого самоврядування, оскільки воно не є статичним, а з розвитком держави відбувається і еволюція інституту. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» також не зміг вирішити всі проблеми місцевого самоврядування. Так в п.1 «Прикінцеві та перехідні положення» зазначено, що його норми є базою для іншого законодавства в даному напрямі. Таким чином, законодавче закріплення діяльності місцевого самоврядування є одним із основних векторів у здійсненні муніципальних реформ, що включено у загальну державно-правову реформу.

Муніципальна реформа має передбачати здійснення системних заходів, що розподілено на 4 блоки. За В. Мамоною «перший блок заходів пов'язаний зі створенням стабільної правової основи місцевого самоврядування, другий – з формуванням матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування, третій – з наданням інформаційної, науково-методичної та організаційної підтримки місцевому самоврядуванню, четвертий – з створенням системи підготовки та перепідготовки кадрів для органів місцевого самоврядування» [48].

У блоці даних питань, в першу чергу, слід вирішити питання в узгодженні законодавства з нормативними засадами міжнародного права, які викладено у наступних документах:

- Європейській хартії про місцеве самоврядування;
- Всесвітній декларації місцевого самоврядування;
- Європейській хартії міст;
- Хартії Конгресу місцевих і регіональних влад Європи та ін.

В найбільшій мірі це питання потребує застосування норм Європейської хартії про місцеве самоврядування, так як її ратифікація ВРУ, (ст. 9 Конституції України) забезпечила її включення у національне

законодавство. Таким чином виникла необхідність уніфікації положень українського законодавства та Хартії.

Нормативно-правова база створення та розвитку місцевого самоврядування в нашій країні забезпечена регуляторними актами різних рівнів, які поділено на такі групи:

1. Конституція України – конституційна основа діяльності місцевого самоврядування.

2. Закони, які є регуляторами засад місцевого самоврядування: «Про місцеве самоврядування в Україні»; «Про статус депутатів місцевих рад»; «Про службу в органах місцевого самоврядування»; «Про органи самоорганізації населення».

3. Закони, які є регуляторами порядку формування органів місцевого самоврядування: «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»; «Про Всеукраїнський та місцеві референдуми».

4. Закони, які є регуляторами у формуванні ресурсів місцевого самоврядування, встановлення податків і зборів, порядку формування бюджетів: «Бюджетний кодекс України»; «Податковий кодекс України»; «Про розмежування земель державної та комунальної власності».

5. Галузеві нормативні акти, які є регуляторами у визначенні місця і ролі органів та посадових осіб місцевого самоврядування (певні галузі правовідносин): «Земельний кодекс України»; «Водний кодекс України»; «Про основи містобудування»; «Про регулювання містобудівної діяльності»; «Про охорону здоров'я»; «Про охорону навколишнього природного середовища».

6. Нормативні акти КМУ, міністерств та відомств та інших центральних органів виконавчої влади, які ухвалено на базі законів і які є регуляторами у визначенні порядку реалізації норм зазначених законів (наприклад, організація тендерних закупівель, встановлення заробітної плати у системі виконавчих органів, виплата субсидій).

7. Нормативні акти місцевих рад, які є регуляторами у встановленні особливостей здійснення місцевого самоврядування в певних громадах (місцеві статути) та правил і процедур роботи органів місцевого самоврядування (наприклад, регламент виконкому та ради).

Ст. 7 Конституції встановила, що в Україні визначено і гарантовано місцеве самоврядування. Ця норма обґрунтовує те, що в Україні не може бути скасованим такий інститут публічної влади, як місцеве самоврядування. Таким чином тільки через Всеукраїнський референдум можна змінити це правило. Відповідно до цього невелика ст. 7 Конституції є найважливішим та найбільшим гарантом в існуванні місцевого самоврядування в Україні. Також важливим у розумінні природи місцевого самоврядування є ст. 5 Конституції, де визначено, що носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні – це народ.

Закон України «Про місцеве самоврядування» є одним з найважливіших законів конституційного характеру, тобто такого, прийняття якого впливає із засад Конституції. Даний закон має відповідний статус та є базовим законом у всій системі органів місцевого самоврядування. Закон є досить великим і складним у полі правового регулювання. Ним забезпечено принципи та норми процесуального та матеріального права.

Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» забезпечує правовий статус депутатів в сільській, селищній, міській, районній у місті, районній та обласній радах як представників інтересів територіальної громади, а також виборців у своєму виборчому окрузі.

Всесвітня декларація місцевого самоврядування була розроблена Всесвітньою асоціацією місцевого самоврядування. Всесвітню декларацію місцевого самоврядування було прийнято на 27 Міжнародному Конгресі Інтернаціональною Спілкою Місцевих Влад (23-26 вересня 1985 р.).

Європейську хартію про місцеве самоврядування було розроблено Радою Європи (15 жовтня 1985 р.), коли й відкрито для підписання державами учасниками.

Україна підписала Європейську хартію у м.Страсбург 6 листопада 1996 р. та ратифікувала її у 1997 р. Преамбула Всесвітньої декларації, в першу чергу, обґрунтовує доцільність заснування системи місцевого самоврядування. В ній зазначено, що місцеве самоврядування є найближчим до громадян за рівнем управління у своїх справах. Підкреслено, що найкращим на місцевому рівні є створення умов у побудові такої громади, (тобто територіального колективу людей), в якій громадяни відчують свою приналежність та відповідають за неї. Висловлено побажання у тому, щоб Декларація була світовим стандартом. Положення Всесвітньої Декларації забезпечують засади, коли місцеве самоврядування є визнаним як принцип в Конституції.

Цю ж ідею пропагандує і Європейська хартія згідно ст. 2 якої принципом місцевого самоврядування має бути визнаний у законодавстві країни та, за можливості – в конституції.

Відповідно до положень Європейської хартії місцеве самоврядування є правом і реальною здатністю органів місцевого самоврядування регламентації значної частини державних справ управління нею, в рамках законодавства, під свою відповідальність та в інтересах населення на місцях.

Розглянуті документи послідовно утверджують основні принципи місцевого самоврядування – принципи незалежності та самостійності органів місцевого самоврядування у здійсненні визначених законодавством повноважень.

Європейська хартія місцевого самоврядування у формальному плані є частиною законодавства України і має бути застосована у реальному житті. Але ситуація має не настільки оптимістичний сценарій через декілька причин:

- визначення місцевого самоврядування Конституцією та Законом України «Про місцеве самоврядування» та Хартією має певні відмінності;
- ратифікація Хартії не визначила розповсюдження її на наступні органи місцевого самоврядування: районні та обласні ради. Тому постійно

виникають дискусії щодо питань невідповідності сьогодення і Хартії, так як саме районні та обласні ради не отримують можливості мати свої виконавчі органи, що передбачає Хартія. В європейському законодавстві такого питання не виникає, так як обласний і районний рівні є частиною рівня регіонального самоврядування.

В Україні ж як на районному, так і на обласному рівнях ради називають «органами місцевого самоврядування». Таким чином, основні принципи Хартії слід врахувати і в національному масштабі, і в регіональному при розробці нового законодавства та ухваленні рішень органами місцевого самоврядування.

З часів ухвалення Конституції нашої країни відбулися зміни у суспільно-політичній, економічній та правовій сфері. Сьогодні система місцевого самоврядування, а конкретніше повноваження як інституту публічної влади, а також матеріально-фінансовий базис не відповідають сучасним вимогам. Виникає необхідність серйозного реформування та змін, зведенням у відповідність українського законодавства до норм Європейської хартії місцевого самоврядування. Перш за все виникає потреба в ефективному та швидкому вирішенні задач інституційного та правового характеру.

Для вирішення озвученої проблематики на рівні територіальної громади слід зробити об'єднання зусиль громади та потенціалу територій з відповідною фінансовою підтримкою держави. Так 1 квітня 2014 р. згідно розпорядження КМУ було схвалено «Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». Мета Концепції обґрунтовувала визначення напрямку, а також механізмів і термінів у формуванні ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Це було зроблено з ціллю створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для жителів території з наданням якісних та доступних публічних послуг, становленням інститутів народовладдя з прямим характером, задоволення інтересів громадян в різних

сферах, узгодження інтересів як держави, так і територіальних громад. Мета Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» є «створення правових умов та можливостей для посилення гарантій місцевого самоврядування; сприяння створенню сільських територіальних громад; формування ефективно діючих рад та їх виконавчих органів, головним завданням яких має стати поліпшення забезпечення потреб громадян, якісне надання їм необхідних спеціальних послуг; забезпечення сталого розвитку відповідних територій, ефективного використання бюджетних коштів» [33].

В подальшому динамічний та стрімкий розвиток місцевого самоврядування є можливість забезпечити тільки через удосконалення нормативно-правових рамок з врегулюванням питань в організації та діяльності органів місцевого самоврядування. Самоврядування, так само як і незалежність, не можна реалізувати через накази, декрети чи закони. Для збільшення рівня дієвості впливу на стан соціально-економічного розвитку слід створити нову сучасну систему державного управління, направлену на регіональний розвиток з орієнтацією на підвищення ефективності реалізації повноважень об'єднаних територіальних громад. Одним із найважливіших завдань має стати розвиток сучасної системи місцевого самоврядування. Життєвий рівень населення має пряму залежність від рівня комунікації органів місцевого самоврядування та центральної влади. Таким чином, буде забезпечено головний вектор діяльності органів місцевого самоврядування, направлений на задоволення потреб людини економічного, соціального та політичного характеру.

### **Висновки до розділу 1:**

1. Проаналізовано еволюцію розвитку місцевого самоврядування в Україні. Визначено, що місцеве самоврядування в Україні еволюційно пройшло тернистий і складний шлях. Вчені виділили чотири основні історичні періоди, що стосуються становлення місцевого самоврядування на території сучасної України. Перший період пов'язано зі створенням та

розвитком такої форми місцевого самоврядування слов'ян, в центрі якої перебували громада та рід. Даний період тривав до середини XIV ст. та охопив зародження і формування держави на українських землях. Другий період триває із середини XIV ст. до першої половини XVII ст. та характеризує зовнішній вплив і поширення західноєвропейської форми організації місцевого самоврядування. Третій період триває до 20-х років XX ст., а четвертий період, який розпочато у 20-і роки XX ст., триває по сьогодні.

2. Визначено сутність та нормативно-правове забезпечення територіальної організації місцевого самоврядування. Особливості компонентної структури територіальної організації суспільства і влади відображають складну внутрішню побудову з компонентами (елементами) політичної соціально-економічної системи. До найважливіших з них слід віднести територію, природно-ресурсний потенціал у територіальній громаді, населення та людські ресурси, виробничі потужності, існуючу інфраструктуру, політико-організаційну систему. Особливості просторової (територіальної) структури у територіальній організації суспільства та влади включають склад, а також співвідношення та взаємне розміщення різних територіальних владних структур держави і визначають внутрішні міжрайонні та районні відносини на різних рівнях. До головних елементів просторової структури суспільства в цьому випадку слід віднести сукупність територіальних громад, районів, областей, агломерацій поселень. Територіальна структура влади характеризує її просторову організацію і просторове поєднання (у взаємній локалізації, співвідношенні і взаємодії) територіальних центрів влади. Разом з тим, територіальна структура влади визначається як сукупністю її певним способом розміщених територіальних елементів, які є у складній взаємодії в процесі (та в результаті) розвитку і функціонування системи влади. Особливості функціонально-управлінської структури територіальної організації суспільства характеризують ієрархічно впорядковану систему в адміністративно-територіальному устрої

суспільства. Це – села, селища, міста, райони, області, робота яких направлена на забезпечення здійснення державної регіональної соціально-економічної політики через безпосередню залежність стратегії і тактики громадської діяльності.

3. Визначено нормативно-правове забезпечення територіальної організації місцевого самоврядування. Досліджено, що Конституція України визначила концептуальні напрями компетенцій для селищних, сільських та міських рад, згідно яких місцеве самоврядування має здійснюватися територіальною громадою. Відповідно місцеве самоврядування в Україні затверджено одним з найважливіших конституційних інститутів. Однак дані дії залишили й простір для удосконалення інституту місцевого самоврядування, оскільки воно не є статичним, а з розвитком держави відбувається і еволюція інституту. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» також не зміг вирішити всі проблеми місцевого самоврядування. Так в п.1 «Прикінцеві та перехідні положення» зазначено, що його норми є базою для іншого законодавства в даному напрямі. Таким чином, законодавче закріплення діяльності місцевого самоврядування є одним із основних векторів у здійсненні муніципальних реформ, що включено у загальну державно-правову реформу.



## **РОЗДІЛ 2. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ПРОЦЕСІВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

### **2.1. Сучасний стан розвитку органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації**

Дослідження проведені на базі Олександрівської сільської ради — органу місцевого самоврядування у Юр'ївському районі Дніпропетровської області (центр в с. Олександрівка). Тому сучасний розвитку органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації розглянуто саме на прикладі Олександрівської сільської ради.

Північним сусідом ради є с. Чаплинка, на півдні – с. Новов'язівське, на заході рада межує із селами Новомосковського району, на сході – із с. Преображенка.

Відстань до районного центру складає 30 км, населення – 973 особи, територія складає 345,4 га (під забудовою – 42,7 га, ставків – 71,2 га, ріллі – 6122 га)

В сільську раду входять наступні населені пункти: с. Олександрівка, с. Оленівка, с. Сергіївка, с. Солонці.

Олександрівську сільську раду було утворено в січні 1919 року. Перший сільський голова – Підопригора Конон. На той момент в сільську раду входило два земельних товариства: Сергіївське та Олександрівське, а із установ – Олександрівська семирічна школа.

В 1954 році за Указом Верховної Ради УРСР було об'єднано Сергіївську та Олександрівську сільські ради з центром у с. Олександрівка. На той момент сільська рада об'єднувала шість сіл: с. Олександрівка, с. Комсомольське, с. Чаплинка, с. Сергіївка, с. Оленівка, с. Новостроївка. Населення сільської ради складало 2700 чоловік.

При оцінці житлово-комунального господарства визначено, що на території сільської ради опалюється газом 217 житлових будинків. Водопостачання і водовідведення забезпечується протяжністю водопровідної мережі 16,2 км (функціонально – 3,1 км).

В таблиці 2.1 представлено заклади освіти.

Таблиця 2.1

## Заклади освіти

№ з/п	Назва закладу	Адреса	Керівник	Телефон
1.	Олександрівська загальноосвітня середня школа	с.Олександрівка вул. Леніна,38	Жир Світлана Миколаївна	235-5-52-91

В таблиці 2.2 представлено охорони здоров'я.

Таблиця 2.2

## Заклади охорони здоров'я

№ з/п	Назва закладу.	Адреса	Керівник	Телефон
1.	Олександрівський ФП	с.Олександрівка вул. Леніна,1	Яценко А. А.	235-5-52-35
2.	Сергіївський ФАП	с.Сергіївка вул. Кірова,12	Кучеренко Л. М.	235-5-52-44

В таблиці 2.3 представлено культурні заклади.

Таблиця 2.3

## Культурні заклади

№ з/п	Назва закладу	Адреса	Керівник	Телефон
1.	Сергіївський СБК	с.Сергіївка вул..Кірова,10	Антонова Ю. С.	-
2.	Сергіївська сільська бібліотека	с.Сергіївка вул..Кірова,12	Антонова О.В.	235-5-52-44

В таблиці 2.4 представлено найбільші підприємства(в т.ч. фермерські господарства)

Таблиця 2.4

## Найбільші підприємства(в т.ч. фермерські господарства)

№ з/п	Назва	Адреса	Керівник	Телефон
1.	ТОВ «Агро Світ»	с. Олександрівка вул..Леніна,36	Книш І. П.	235-5-52-18
2.	ФГ «Обрій»	с. Сергіївка вул..Кірова,47	Савельєв М. І.	235-5-52-77
3.	ФГ «Ранок»	с. Олександрівка вул..Леніна,1а	Медяник С. І.	235-5-52-30
4.	ФГ «Скіф»	с. Олександрівка вул..Нова,9	Скляр І. Ф.	235-5-52-36
5.	ФГ «Дружба»	с.Комсомольське вул. Степова,1	Ільїн І. О.	-

В таблиці 2.5 представлено керівництво Олександрівської сільської ради

Таблиця 2.5

## Керівництво Олександрівської сільської ради

№з/п	П І Б	Дата, рік народження	Місце роботи, посада (заняття)	Телефон
1	Черватюк Геннадій Іванович	18.03.1968 року	Олександрівська сільська рада – сільський голова	235-5-52-88 80973982627
2	Антонова Інна Миколаївна	09.01.1967 року	Олександрівська сільська рада – секретар	235-5-52-58

В таблиці 2.6 представлено склад депутатів Олександрівської сільської ради

Таблиця 2.6

## Склад депутатів Олександрівської сільської ради

№з/п	П І Б	Дата, рік народження	Місце роботи, посада(заняття)	Телефон
1	Плошенко І. В.	14.05.1973	ТОВ „Агро-Світ”- обліковець	80989108 521
2	Костенко М. П.	10.05.1953	ТОВ „Агро-Світ”- бригадир	5-52-45
3	Немкович С. Ю.	26.09.1971	не працюючий	-
4	Антонов В. І.	17.01.1957	одноосібник	5-52-53
5	Крисанова В. І.	02.09.1952	пенсіонер	5-52-87
6	Гусь О. Г.	28.08.1951	кочегар котельні Олександрівської СШ	5-52-08
7	Рогова С. А.	15.05.1968	сільська рада, обліковець-касир	5-52-85
8	Девізенко Л. В.	17.12.1961	Олександрівська середня школа, вчитель поч..класів	5-52-91
9	Антонова І. М.	09.01.1967	сільська рада, секретар	5-52-85
10	Савельєв М. І.	15.06.1952	ФГ”Ранок”, керівник	5-52-77
11	Підпригора С. Г.	02.03.1961	сільська рада, водій	5-52-59
12	Зігунова Н. О.	29.11.1973	Олександрівська середня школа, зауч	5-52-12
13	Сарай О. Г.	18.10.1969	Юрївське упр. вет.медицини	5-52-73

14	Черватюк О. І.	20.08.1969	Олександрівська середня школа, вчитель	5-52-88
15	Скирська В. В.	29.08.1965	Приватний підприємець, пошив одягу	5-52-18

Сільською радою проводиться роботу сесійно. Сесія має пленарні засідання ради, а також засідання постійних комісій в раді. Перша сесія ради скликається в територіальній виборчій комісії. Наступні сесії скликаються з позиції сільського голови. Вона скликається за потреби (необхідності), але не менше як один раз на квартал. В окремому випадку сесію скликають через секретаря сільської ради. Сесія може бути скликана і за пропозицією не менш як 1/3 кількості депутатів в загальному складі ради та виконавчого комітету ради. Сесії мають проводитися гласно. Якщо виникає необхідність, рада може приймати рішення щодо проведення пленарного засідання в закритому форматі.

Доходи місцевого бюджету включають доходи, необхідні для виконання повноважень, і доходи, необхідні для забезпечення виконання законом повноважень, які є делегованими органами виконавчої влади. Місцевий бюджет розподілено на бюджет розвитку та на поточний бюджет.

Доходи, які включено в поточний бюджет, формуються на базі податків (податку на прибуток організацій і підприємств, ПДВ, акцизного збору, державного мита, прибуткового податку з громадян, плати за землю та інше). Питому вагу податків забезпечує саме на прибуток і ПДВ. У структурі доходів вони складають 60-65 %. Податок з громадян становить 5-7% у загальному доході. Доходи бюджету розвитку сформовано завдяки податковим надходженням, а також коштам, які залучено через місцеві позики, інвестиційні субсидії з інших бюджетів.

Соціально-економічний аналіз розвитку району показує, що за багатьма показниками соціальної та екологічної сфери, які суттєво впливають на якість життя громадян, ситуація в районі не є найкращою. В ході розробки стратегії, в результаті проведення семінарів з представниками органів місцевого самоврядування, громадських організацій та шляхом соціологічного опитування робочою групою по розробці стратегії опрацьовано варіанти бачення майбутнього с. Олександрівка. Оскільки головним об'єктом спрямування стратегічних зусиль розвитку громади є людина і якість її життя, було ухвалено рішення сформувати стратегічне бачення розвитку громади.

Стратегічна місія: розвиток та примноження економічного, соціального, культурного потенціалу громади, реалізовані в комфортні та безпечні умови проживання його мешканців.

Обрання оптимістичного сценарію розвитку передбачає гармонійний розвиток громад, тож Олександрівською сільською радою від 01 лютого 2019 року було прийнято рішення № 01 «Про утворення робочої групи по підготовці та проведенню заходів щодо ініціювання добровільного приєднання Олександрівської сільської громади до Вербківської сільської об'єднаної територіальної громади Павлоградського району». Також Олександрівською сільською радою від 19 червня 2019 року було прийнято рішення № 191-35/VII «Про надання згоди на добровільне приєднання до Вербківської сільської об'єднаної територіальної громади» та направлено лист до Вербківської ОТГ з проханням розглянути на сесії питання про приєднання сіл Олександрівської сільської ради до складу Вербківської ОТГ.

## **2.2. Особливості реалізації процесів децентралізації в Україні**

Державна влада у забезпеченні функцій повинна отримати у своє розпорядження значні ресурси. Якщо стверджувати, що держава формується на політико-правовій освіті, то її силу і міцність слід характеризувати з

позиції рівня розвитку апарату державної влади з відповідним наділенням відповідними ресурсами. Реалізацію державних функцій, і, в першу чергу, функцій виконавчої влади (через реалізацію державного управління), слід здійснювати, орієнтуючись на реальний стан об'єкта впливу влади (громадянське суспільство, фізичні і юридичні особи).

Це обумовлює створення нових принципів, форм, процедур та методів у здійсненні державного управління, в якому особливого статусу набувають процеси, направлені на децентралізацію, деконцентрацію та делегування повноважень.

Більшість європейських країн обрало шлях адміністративних реформ через процеси децентралізації і деконцентрації, що мають по своїй суті елементи передачі функцій і певних повноважень по вертикалі до нижчих рівнів управління, органів місцевого самоврядування з утворенням в подальшому автономних організаційних структур (громад), що повинні мати фінансову самостійність і нести повну відповідальність за результати діяльності.

Реформування в Україні місцевого самоврядування та зміна територіальної організації влади ґрунтується на:

- чіткому розмежуванні функцій і повноважень між місцевими державними адміністраціями (органи державної влади) і обласними і районними радами (органи місцевого самоврядування) з метою нівелювання їх дублювання;
- визначенні процедур у делегуванні повноважень між радами і адміністраціями і процедур системи реалізації делегованих повноважень;
- здійсненні трансформаційних процесів територіальних громад, формуванні їх комунальних об'єднань і розмежуванні відповідальності у наданні публічних послуг.

Незважаючи на формальність закріплення потреби у здійсненні деконцентрації, децентралізації та делегування повноважень в Україні в

процесі здійснення реформування, їх фактична реалізація має наступні проблеми:

- відсутність формального визначення змісту зазначених понять. Українське законодавство передбачає формальне визначення лише терміну делегованих повноважень, що означає повноваження органів виконавчої влади, які є переданими органам місцевого самоврядування на законній основі, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які є переданими місцевим державним адміністраціям відповідно (рішення районних та обласних рад);

- відсутність в теоретичних дослідженнях уніфікованого вигляду понять.

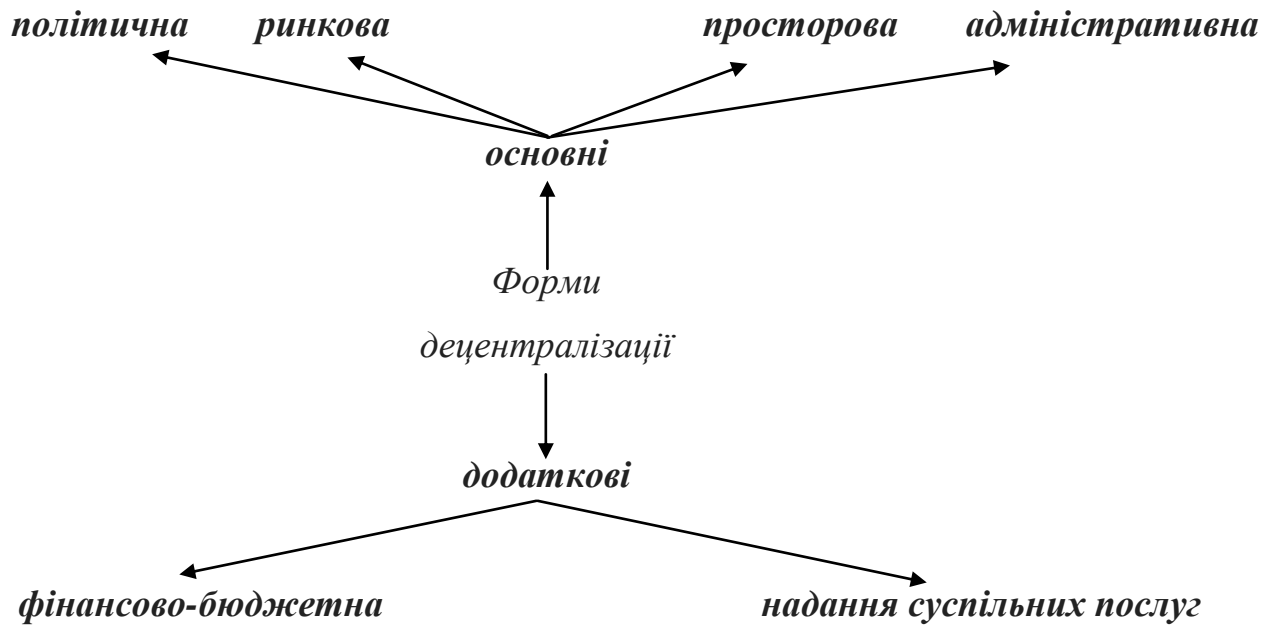
Децентралізацію, якому присвячено найбільша кількість досліджень, визначають явищем, характерним для системи державного управління. Це, в певній мірі, є протилежною стороною централізації державного управління. Також, в ракурсі дослідження децентралізацію, слід наголосити на визначенні поняття, як перерозподілу владних повноважень та обсягу компетенцій між центральним та регіональним рівнями організації в публічній владі.

Децентралізацію часто вважають процесом передачі відповідальності у плануванні і реалізації ресурсів, розподілі та інших компонентах соціального управління від центрального органу державної влади до регіонального, місцевих органів виконавчої влади.

Основні завдання децентралізації у сфері публічного управління визначаються розподілом функцій між центральними інститутами та місцевими, між КМУ та міністерствами.

Сьогодні виділяють 4 основні форми децентралізації: політична, ринкова, просторова і адміністративна. Додатково до них включають такі форми, як фінансово-бюджетна, а також децентралізація у наданні суспільних послуг (рис. 2.1).





**Рис. 2.1. Форми децентралізації**

Під деконцентрацією в наукових роботах розуміють передачу повноважень центральної влади органам місцевої влади (не представницьким), а представникам центральної виконавчої влади на місцях. Також це поняття вважають передачею в державі з центральним апаратом управління повноважень так званим агентам, які розташовані в територіальних одиницях.

Слід більше детально розглянути питання децентралізації, як поняття, яке закріплено на законодавчому рівні у сфері державного управління. Вчені визначають децентралізацію процесом передачі повноважень виконавчої влади органам місцевого самоврядування, тоді як делегування є лише узгодженою взаємною передачею повноважень органам різного рівня. В даному аспекті деконцентрація є процесом розподілу функцій горизонтально і вертикально у виконавчій владі. Невизначеність формальних підходів, різноманіття теоретичних поглядів та різноманітність практики у здійсненні процедур фіксують необхідність визначення сутнісних характеристик цих понять.

Процедура децентралізації має наступні сутнісні характеристики:

- мету у наближення послуг до населення, розвитку демократичних основ та обмеженні у втручанні держави в управління справами;
  - учасників: державу в особі парламенту, яким здійснюється перерозподіл функцій та повноважень; органи державного управління, які мають втратити частину повноважень; органи місцевого самоврядування в особі територіальної громади, яким передано відповідні повноваження та функції;
  - закріплення на законодавчому рівні повноважень та функцій;
  - закріплення на законодавчому рівні ресурсів, що забезпечують передані повноваження та функції;
  - закріплення на законодавчому рівні видів і передбачених заходів по відповідальності органів місцевого самоврядування в результаті за невиконання повноважень та функцій;
  - державу як центральний орган влади залишає за собою право контролю в реалізації повноважень та функцій;
- 7) закріплення на законодавчому рівні порядку перебігу термінів даної процедури.

Процедура деконцентрації має наступні сутнісні характеристики:

- мету у вдосконаленні реалізації повноважень та функцій держави, фокусування публічних та управлінських послуг на населення;
- учасників: органи державної влади такі, як парламент, главу держави або уряд, які є наділеними правом у визначенні повноважень органів управління; органи державного управління, що втратили відповідні повноваження; органи державного управління, які отримали відповідні повноваження;
- передачу повноважень від вищого в ієрархії органу виконавчої влади до нижчого, а саме, від представника центральної адміністрації до її представника на місцях (у форматі вертикальної деконцентрації) або в рамках одного рівня (у форматі горизонтальної деконцентрації);

- закріплення на законодавчому рівні юридичних підстав у передачі повноважень через прийнятий акт вищим органом держави, згідно якого відбувається передача повноважень від вищих до нижчих органів виконавчої влади або перерозподілення між рівними сторонами за статусом;

- неможливість встановлення терміну у виконанні переданих повноважень;

- органи державного управління від яких передано повноваження отримують право у здійсненні контролю за реалізацією даних повноважень;

- закріплення на законодавчому рівні видів і передбачених заходів по відповідальності органів місцевого самоврядування в результаті за невиконання повноважень та функцій;

Процедура делегування має наступні сутнісні характеристики:

- мету у реалізації повноважень тим суб'єктом влади, які можуть це здійснити в найкращий спосіб;

- учасників в особі органів державного управління та органів місцевого самоврядування, що мають домовленість щодо передачі повноважень;

- органи влади мають можливість передати тільки власні повноваження;

- учасників процедури залучають до взаємної згоди стосовно умов передачі повноважень (це стосується термінів, ресурсів, контролю, відповідальності);

- обопільну згоду має бути формалізовано через видання спільного акту чи адміністративного договору або через видання актів кожним із учасників процесу делегування;

- процес делегування можливо здійснити як у вертикальному форматі, так і горизонтальному.

Таким чином, децентралізація є більше процедурою передачі державної виконавчої влади, деконцентрація – розосередження державної влади, а делегування – перерозподілом влади.

Здійснення зазначених процедур в Україні, в першу чергу, вимагає елементів розмежування предмету відання органу місцевого самоврядування та державної адміністрації, а також ресурсів, які покладено на органи місцевого самоврядування. В значній мірі ця тенденція обумовлена відсутністю не тільки чіткого формального переліку функцій в українській державі, а й політичною волею у необхідності доведення до реалізації функціонального обстеження органів виконавчої влади.

В значній мірі практичне здійснення цих процесів полягає в передачі повноважень щодо прийняття нормативно-правових актів від уряду до центрального органу виконавчої влади. Слід наголосити на тому, що, незважаючи на використання терміну делегування, суттєво передача повноважень за таким порядком нагадує більше деконцентрацію виконавчої влади, хоча і не повністю відповідає її теоретичній моделі.

В цілому термін деконцентрації українське законодавство не використовує. Однозначного твердження щодо необхідності у формальному закріпленні сутності даного терміну, а також прийняття законодавства щодо деконцентрації, немає. Деконцентрація є скоріше узагальненим теоретичним поняттям, яке не слід розглядати як разову державну дію, направлену на передачу окремих повноважень. Це має бути більш системний процес з організаційно-функціональним та державно-управлінським впливом.

Дослідження таких понять, як децентралізація, деконцентрація та делегування, а також відповідних їм процедур дозволило виділити наступні головні ідеї для перспективного розвитку даної проблематики:

- для успішного закріплення і здійснення озвучених процедур слід виконати узгодження чіткого визначення функцій держави (функцій державного управління), провести розмежування цих функцій з функціями місцевого самоврядування. Для цього необхідна послідовна і чітка політична воля у закріпленні і здійсненні даних процесів.

- для реалізації процесів децентралізації необхідна політична воля з боку й територіальної громади. Громадяни в територіальних громадах

повинні розуміти власну здатність у здійсненні управління на відповідній території без використання постійної опіки з боку держави з відповідним вираженням власних інтересів через органи місцевого самоврядування. В Україні цей процес слід розпочати з позбавлення прав посадової особи органу державної влади мати представницькі мандати в органах місцевого самоврядування.

- правове регулювання процесів децентралізації має вирішити дві основні проблеми: забезпечення виконання гарантій місцевого самоврядування і чіткості закріплених повноважень. На думку Д. Елерса «безсумнівно, законодавець в силу своїх прав, може встановити для місцевої громади якісь інші повноваження, крім тих які зачіпають спільне проживання та існування членів громади і мають для них значення саме як для членів даного комунального утворення» [25], але в той же час «він повинен обмежуватися рамками, в які він поставлений конституційно-правовими гарантіями місцевого самоврядування» [25]. Тобто світовий досвід наводить приклади, коли при визначенні повноважень в місцевому самоврядуванні, держава, значною мірою, акцентує увагу не на проблемі у рівномірному або обґрунтованому розподілі з місцевими органами державної виконавчої влади, а на проблемах у забезпеченні конституційно-правових гарантій в місцевому самоврядуванні.

- процедура децентралізації особливо інтенсивно розглядає статус і значимість (юридична і фактична) територіальної громади. Зокрема, згідно досліджень французьких і німецьких законодавців, слід наділити статусом юридичної особи в першу чергу громаду, а потім вже і представницькі органи.

- діючі нормативні акти забезпечують підміну понять делегування та деконцентрації. Це, в свою чергу, обумовлює схожість різних за своєю природою державно-управлінських процедур з позбавленням органів виконавчої влади фінансових та інших гарантій у реалізації переданих через

деконцентрацію чи делегування повноважень, що потребує закріплення понять на законодавчому рівні.

- успіхи у здійсненні озвучених процесів можливі тільки при наявності якісно підготовленого управлінського кадрового потенціалу. Програма підготовки до роботи на державній службі повинна враховувати означені тенденції з розвитком необхідних знань, вмінь і навичок у реалізації цих процесів.

### **2.3. Стратегічні перспективи впровадження світового досвіду територіальної організації місцевого самоврядування та процесів децентралізації**

Світова практика надає три основні моделі місцевого управління: англосаксонську, континентальну (французьку) і змішану. Структура такої типології базована на принципах, які лежать в основі відносин різних органів місцевого управління між собою та з центральною владою.

Англосаксонська модель, яка є поширеною у Великобританії, США, Австралії, Канаді і в інших країнах, яка орієнтована на англосаксонські принципи права передбачає діяльність місцевих представницьких органів як формально діючих автономно в межах наданих їм повноважень, у зв'язку з чим прямого підпорядкування нижче по рангу органів немає.

Найважливіша характеристика англосаксонської моделі заснована на відсутності у адміністративно-територіальних одиницях будь-якого рівня призначень представників центру, коли відбувається існування лише виборних органів загальної компетенції – рад, а в малих громадах (населення менше 150 осіб) вирішення спільних справ виконують парафіяльні збори.

Представниками громади можливо також обрати деяких посадових осіб галузевої компетенції, наприклад шкільних, бібліотечних, екологічних та інших рад, що проживають на території населених пунктів чи графств. Крім цього, представництво міністерства може утворюватися в структурі вищої

ланки адміністративно-територіального поділу в унітарних державах (наприклад, графства Англії – частина Великобританії), однак вони, в більшій мірі, виконують завдання по вирішенню доручених їм питань та завдань з державним характером і націлені на співпрацю з місцевими радами на координаційних засадах.

Законодавство ніякі переважні права щодо рад не надає, хоча на практиці вони можуть здійснювати певний контроль у діяльності деяких посадових осіб, яких обрано або призначено радами. Так, місцеві справи, в головній мірі, є керованими обраними населенням ради або іноді скликаються парафіяльні збори. В Британських радах і зборах, на відміну від рад колишніх соціалістичних країнах, не створювалися виконавчі органи загальної компетенції. Виконавча влада здійснювалася обраними громадянами або радами (з різноманітними способами обрання), а в графствах (округи) – створюваними радами галузевими постійними комісіями (місцеві дороги, житлове будівництво, освіта і т.д.), до складу яких входили і інші особи – професіонали в необхідній області.

Постійними комісіями наймаються державні службовці муніципального управління із затвердженням на засіданнях рад. Відповідно англосаксонська модель місцевого самоврядування має напрям розвитку з певною відособленістю місцевих органів влади.

Практикою доведено, що зазначена модель в найбільш ефективній мірі працює в двопартійній системі, коли більшістю в органах влади і місцевому самоврядуванні є одна партія, а її дії в значній мірі забезпечуються не тільки традиціями поваги до права, а і моральним фактором. В інших політико-культурних умовах, як показав досвід окремих країн, спроба ввести англосаксонську систему в класичному вигляді особливого успіху не дала.

Слід також врахувати, що зарубіжними вченими при аналізі місця і ролі місцевих органів в політичній системі зазвичай акцентується увага на тому, що вони є елементом механізму держави. Прийнятий в законах цих країн термін місцевого управління для визначення організації і діяльності

місцевих органів часто визначає тільки один з критеріїв відмежування місцевого самоврядування від інших державних органів – локальний характер.

У зв'язку з цим важливої думки тримається О. Салов, який вважає, що «зовсім не втручатися в питання регулювання місцевого самоврядування (в тому числі правові) можуть дозволити собі лише досить благополучні федерації з високим рівнем соціально-економічного розвитку, які характеризуються відповідним типом політичної культури і сформованим консенсусом щодо основних демократичних цінностей, включаючи невід'ємне право населення на самоврядування» [62].

Інакше саме місцеве самоврядування може бути віддано на відкуп елітам регіонів, що прагнуть забезпечити інтеграцію місцевих органів у власну регіональну вертикаль влади, що передбачить їх роботу проти правил, які сумісні з принципами демократії.

Тим не менш, незважаючи на існуючий в даній сфері механізм контролю, місцеве самоврядування в системі федеративних відносин може отримати достатню самостійність як суб'єкт внутрішньодержавних відносин. Прикладом цього може бути випадок у еволюції американського федералізму, який, розпочинаючи з 1930-х р. трансформовано з двостороннього в тристоронній.

Слід зазначити, що в рамках англосаксонської моделі місцеве самоврядування отримало розвиток в ракурсі партнерських відносин між федеральним центром, суб'єктами та місцевим самоврядуванням із забезпеченням прямих контактів як федеральних, так і місцевих влад.

Інститут місцевого самоврядування за цих умов перетворено на добре організовану групу тиску. Також за цих умов відбувається подібне розширення кордонів відносин між центром і місцевим самоврядуванням, що зазвичай не вітається органами державної влади в суб'єктах федерації, які турбуються над проблемами збереження свого суверенного права і тому схильні до розгляду подібних відносин що йдуть проти принципів



федералізму. Питання контролю за діяльністю місцевих органів влади в англосаксонських країнах за відсутності представника центру на місцях здійснюється в непрямий спосіб – через центральне міністерство і судові органи.

В даний момент демократичні країни такий контроль вже не поширюють на доцільність рішень, прийнятих в місцевих радах (вони мають можливість і правові засади на використання, наприклад, на власний розсуд коштів місцевого бюджету). Відповідно виникають форми контролю, зокрема, інспекційні поїздки, що реалізуються представниками міністерств на місцях. Особливо активно їх використовують у перевірці діяльності муніципальних чиновників в питаннях таких сфер, як охорона здоров'я, освіта, екологія та інших.

Інспектори в міністерствах не мають права у видачі директивного припису представникам місцевих рад, тим не менш, їх зауваження в адресу чиновників місцевого рівня, а також інструктаж, що проводиться періодично, несуть в собі серйозний вплив на подальшу практичну діяльність.

Так, наприклад, у Великій Британії функціональний підрозділ Міністерства оточуючого середовища здійснює загальний контроль держави за місцевими органами, розробивши при цьому законодавство, що стосується місцевого управління, а також займається підготовкою різних реформ в місцевих органах, контролем умов служби, оплатою і пенсійним забезпеченням муніципальних службовців.

Широко використовуваними в ряді країн є механізм судового контролю, коли представники органів державної влади забезпечують право звернення до суду з використанням скарг на недоцільні, на їх погляд, дії та рішення органів місцевого самоврядування. В різних англосаксонських країнах а, в більшій мірі, саме у Великобританії важливе джерело компетенцій місцевих органів мають судові прецеденти, що конкретизують та регулюють компетентність місцевих органів влади.

Характерною рисою британського підходу у визначенні ролі місцевого управління в системах політичних інститутів є той факт, що вони здійснюють діяльність як публічні корпорації і певним чином мають зобов'язання перед законодавством. Таким чином, будь-яку дію місцевого органу має бути виправдано посиланням на відповідний нормативно-правовий акт.

А оскільки повноваження місцевих органів є суворо регламентованими і вони можуть здійснювати тільки кроки, які передбачені законодавством, в США, наприклад, забезпечується принцип (правило) Діллона, згідно якого будь-який справедливий, розумний, істотний сумнів в наявності того чи іншого повноваження трактується судами проти муніципальних корпорацій і спірні положення заперечуються.

Деякі обмеження у коридорі можливостей створено і так званими адаптивними законами: типовими правилами в укладенні угод із постачання населенню води, газу, електроенергії. Вони підкріплюють базу місцевих нормативно-правових актів після факту їх прийняття (адаптації) місцевою радою.

Так само як і англосаксонська модель, у континентальній моделі системи організації місцевого самоврядування є свої і переваги, і недоліки. До числа абсолютних переваг слід віднести фактори:

- забезпечення єдності дій державної влади;
- управління на місцях;
- у державах з французькою системою місцевого самоврядування муніципалітет, на відміну від країни англосаксонського типу, може брати участь в здійсненні влади і на національному рівні (так, наприклад, у Франції муніципалітет бере участь у виборах сенату (верхній палаті парламенту), а їх делегати можуть представляти велику частину у відповідних виборчих колегіях.

Розвинуті демократичні країни не мають значних відмінностей у використанні англосаксонської або континентальної моделі місцевого самоврядування. Слід навіть наголосити на певному зближенні між цими

моделями (враховуючи муніципальні реформи у Франції та Великобританії, які було проведено в 1980-і рр.). Функціонування двох моделей є заснованим на схожих принципах, які характерні для сучасної демократичної політичної системи західних країн. Основу структури муніципальної влади тут складає представницький орган, що формує населення через вільні і змагальні вибори.

В даному контексті слід зазначити, що принципово іншої ситуації досягають в деяких країнах наздоганяючої економіки, де є запозичення світових прикладів розвиненої демократії в англосаксонській або континентальній моделях організації місцевого самоврядування, які виступають тільки як зовнішня оболонка авторитарного політичного процесу, в результаті якого проявляється несаможиттєвість характеру волевиявлення індивіда на виборах.

Також слід відмітити, що деякі країни, або навіть регіони (Австрія, Німеччина, Латинська Америка, Японія) застосовують змішану модель управління на місцях, яка використовує схожі елементи і з англосаксонської, і з континентальної моделей, маючи за базову платформу свої специфічні риси. Наприклад, в іспаномовній Латинській Америці префект, обраний населенням, затверджується парламентом як представник державної влади і в той же час керує місцевою радою. У Німеччині глава місцевої адміністрації, якого називають ландрат, має бути одночасно і державним чиновником.

Губернатора японської префектури, якого обирає місцеве населення, вважають главою місцевої адміністрації, а крім цього ним виконується цілий спектр загальнодержавних функцій управління.

Слід відмітити, що найбільш адекватний та відповідний сучасним реаліям є комплексний підхід до визначення співвідношень понять «місцеве самоврядування» та «місцеве управління», коли діяльність місцевих органів забезпечується тими ж принципами, що і вищих органів управління. За таких умов фактор протиставлення нівелюється. Спільна риса організації в діяльності муніципалітетів, в незалежності від переважаючої національної

моделі, ґрунтується на принципі безпосередньої участі населення в процесі формування органів місцевого самоврядування, а також домінуючій ролі обраного представницького органу. А основним критерієм при розмежуванні англосаксонської і континентальної моделі у здійсненні муніципальної влади виступає рівень автономії місцевих органів та характер наділення повноваженнями.

### **Висновки до розділу 2:**

1. Оцінено сучасний стан розвитку органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації на базі Олександрівської сільської ради — органу місцевого самоврядування у Юр'ївському районі Дніпропетровської області (центр в с. Олександрівка). Соціально-економічний аналіз розвитку району показує, що за багатьма показниками соціальної та екологічної сфери, які суттєво впливають на якість життя громадян, ситуація в районі не є найкращою. В ході розробки стратегії, в результаті проведення семінарів з представниками органів місцевого самоврядування, громадських організацій та шляхом соціологічного опитування робочою групою по розробці стратегії опрацьовано варіанти бачення майбутнього с. Олександрівка. Оскільки головним об'єктом спрямування стратегічних зусиль розвитку громади є людина і якість її життя, було ухвалено рішення сформувати стратегічне бачення розвитку громади. Стратегічна місія: розвиток та примноження економічного, соціального, культурного потенціалу громади, реалізовані в комфортні та безпечні умови проживання його мешканців. Обрання оптимістичного сценарію розвитку передбачає гармонійний розвиток громад, тож Олександрівською сільською радою було прийнято рішення «Про утворення робочої групи по підготовці та проведенню заходів щодо ініціювання добровільного приєднання Олександрівської сільської громади до Вербківської сільської об'єднаної територіальної громади Павлоградського району».

2. Визначено особливості реалізації децентралізації в Україні. Дослідження таких понять, як децентралізація, деконцентрація та делегування, а також відповідних їм процедур дозволило виділити наступні головні ідеї для перспективного розвитку даної проблематики: для успішного закріплення і здійснення озвучених процедур слід виконати узгодження чіткого визначення функцій держави (функцій державного управління), провести розмежування цих функцій з функціями місцевого самоврядування; громадяни в територіальних громадах повинні розуміти власну здатність у здійсненні управління на відповідній території без використання постійної опіки з боку держави з відповідним вираженням власних інтересів через органи місцевого самоврядування; правове регулювання процесів децентралізації має вирішити дві основні проблеми: забезпечення виконання гарантій місцевого самоврядування і чіткості закріплених повноважень; успіхи у здійсненні процесу децентралізації можливі тільки за наявності якісно підготовленого управлінського кадрового потенціалу.

3. Досліджено стратегічні перспективи впровадження світового досвіду територіальної організації місцевого самоврядування та процесів децентралізації. Визначено, що спільна риса організації в діяльності муніципалітетів, в незалежності від переважаючої національної моделі країн світу, ґрунтується на принципі безпосередньої участі населення в процесі формування органів місцевого самоврядування, а також домінуючій ролі обраного представницького органу. А основним критерієм при розмежуванні англосаксонської і континентальної моделі у здійсненні муніципальної влади виступає рівень автономії місцевих органів та характер наділення повноваженнями. Розвинуті демократичні країни не мають значних відмінностей у використанні англосаксонської або континентальної моделі місцевого самоврядування. Принципово іншої ситуації досягають в деяких країнах наздоганяючої економіки, де є запозичення світових прикладів розвинутої демократії в англосаксонській або континентальній моделях організації місцевого самоврядування, які виступають тільки як зовнішня

оболонка авторитарного політичного процесу. Таким чином, застосування світового досвіду потрібно виконувати з високим рівнем обережності.

## **РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ПРОЦЕСІВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ**

### **3.1. Удосконалення територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування в Україні**

Етапи подальшої розбудови України як демократичної, соціальної та правової держави з досягненням європейського рівня у регіональному економічному розвитку слід проводити з реалізацією процесів децентралізації влади та проведенням подальшої комплексної реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади.

Сьогодні існує в деякій мірі нераціональність в територіальній організації влади, яка обумовлюється недоліками адміністративно-територіального устрою: диспропорційні; відсутності цілісної території адміністративно-територіальної одиниці на базовому рівні. Цей фактор призводить до конфлікту компетенцій як в системі органів місцевого самоврядування різних рівнів, так і між органами виконавчої влади. Таким чином одним із пріоритетних напрямів розвитку держави має стати удосконалення територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування в Україні

В сучасній юридичній науці та науці державного управління, виходячи з положень необхідності в удосконаленні територіальної основи, є орієнтація на пропозиції щодо модернізації, які не виступають фактором порушення простої унітарної форми державного устрою України. Тим не менш також сформована і обґрунтована позиція деяких вчених щодо необхідності впровадження територіального устрою складного характеру, який за своїм змістом є федеративним. В поточній суспільно-політичній ситуації подібне визначення формує загрозливий характер у питаннях територіальної цілісності держави.

Так, існує позиція, що положення Конституції у питаннях територіальної основи та організації місцевої влади слід зосередити на єдиному розділі: територіальному устрої, територіальній організації публічної влади, місцевому самоврядуванні. Зокрема, слід детально описати принципові засади територіального устрою України та його складники.

В загальному ж плані вектором наукової думки в удосконаленні адміністративно-територіального устрою та побудові раціональної територіальної організації влади є напрям у необхідності оновлення конституційного конструктиву.

Саме такого підходу досягнуто у втіленому у проекті Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 01 липня 2015 року, за яким система адміністративно-територіального устрою має складатися з адміністративно-територіальних одиниць: регіонів, районів, громад (на базовому рівні). А необхідність впровадження такої системи трирівневого формату неодноразово отримувала наголос у науковій літературі. Позитивний аспект проекту обґрунтовується у визначенні поняття громади як первинної одиниці у системі адміністративно-територіального устрою України. При цьому встановлено, що декілька громад становлять район.

Тим не менш, вказаний проект змін до Конституції мав швидке випадання з центру уваги політичних реформ, але реформа місцевого самоврядування і територіальної організації влади має шлях розвитку. З прийняттям у 2015 року Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [33] в Україні розпочато процес об'єднання територіальних громад в різних регіонах України, що в ракурсі розбудови територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, має високу вагу.

Теорії конституційного права та, врахований зарубіжний досвід, формують два способи у визначенні територіальної основи для діяльності



муніципалітетів шляхом реформування адміністративно-територіального устрою: знизу вверху та зверху вниз.

Об'єднання територіальних громад є спробою проведення реформи адміністративно-територіального устрою знизу вверху – зі створення належної за розміром просторової основи у діяльності органів місцевого самоврядування і органів виконавчої влади, а потім закріплення результатів реформування на конституційному рівні, визначаючи утворену в результаті об'єднання громаду як первинну одиницю у системі трьохвимірного адміністративно-територіального устрою, в якій декілька громад – це район, а декілька районів – регіон.

Станом на 2019 року в Україні уже утворено 783 об'єднаних територіальних громад, які об'єднали жителів з 9580 населених пунктів, серед яких:

- 8925 сіл;
- 291 селище;
- 261 селище міського типу;
- 100 міст районного значення;
- 3 міста обласного значення.

Частиною 1 ст. 4 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначено головні умови в добровільному об'єднанні територіальних громад.

В питаннях необхідності забезпечення цілісності в районному рівні адміністративно-територіального устрою В. Куйбіда визначає потребу законодавчого врегулювання у стимулюванні подальшого формування ОТГ, з виокремленням необхідності врегулювання питань у зміни меж районів у разі об'єднання територіальних громад із сусідніх рад, межі юридичної сили яких розташовані в сусідніх районах [44].

Тим не менш зміна меж районів є можливою і в рамках існуючого правового поля – повноваження у зміні районування відповідно до п.29 в ч.1 ст.85 Конституції належать Верховній Раді України. Сьогодні у ВРУ

zareєстровано кілька законопроектів щодо зміни меж районів, зокрема Проект Закону «Про створення, ліквідацію та зміну меж районів Полтавської області 9204 від 16.10.2018».

Особливість діяльності добровільного об'єднання територіальних громад формує об'єднання всіх територіальних громад району, в результаті чого можна помітити картину, коли юрисдикції представницького органу місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади повністю співпадають з межами юрисдикції районної ради. Наразі утворено щонайменше вісім таких територіальних громад – Сновська (Чернігівська обл.), Старосинявська, Лeticівська (Хмельницька обл.), Народицька (Житомирська обл.), Краснолиманська (Донецька обл.), Апостолівська (Дніпропетровська обл.), Чернігівська (Запорізька обл.), Краснолиманська (Донецька обл.), Біловодська (Луганська обл.).

Існує також багато районів, де до складу об'єднаної територіальної громади не входить лише декілька територіальних громад.

Збереження на одному рівні в той же час представницького (і виконавчого) органу об'єднаної територіальної громади, до складу якої входять всі територіальні громади району, та районної ради, що забезпечує спільні інтереси однієї об'єднаної територіальної громади району може призвести до конфлікту інтересів та компетенцій, а отже і до зниження ефективності управління та подальшого суспільного розвитку на території районів. Таким чином, в процесі пошуку засобів та механізмів ефективної організації публічної влади, на даних територіях створено абсолютно новий, але менш ефективний та раціональний спосіб в організації управлінської діяльності.

Значний недолік процесу добровільного об'єднання територіальних громад формує відсутність в Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» умов, які спрямовані на дотримання пропорційності у розмірі територій та кількості населення чи мінімальній сукупній чисельності територіальних громад, які необхідні для об'єднання.

Питання подальшої реалізації процесу об'єднання територіальних громад стоїть наступним чином:

- його розгляд потрібен не тільки в контексті реформування місцевого самоврядування, а й як нового етапу у формуванні основи нового адміністративно-територіального устрою держави;

- має відбуватися забезпечення синхронізації при реформуванні інших галузей в соціальній сфері.

Немає сумнівів, що об'єднання територіальних громад зі створенням належної територіальної основи у здійсненні місцевого самоврядування є об'єктивною необхідністю. Тим не менш, головною ціллю має стати об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст з метою регіонального розвитку та досягненням високого рівня якості життя населення. Так в новостворюваних громадах має бути сформовано соціально-інфраструктурний мінімум, з якісним функціонуванням якого буде гарантія забезпечення покращення рівня та якості життя населення.

Озвучений соціально-інфраструктурний мінімум адміністративно-територіальних одиниць має бути сформовано в сферах освіти та безпеки (поліція, органи служби надзвичайних ситуацій), в культурі, в медицині, в дорожньому господарстві, публічних та ЖКГ в залежності від кількості населення в територіальній громаді. Цей фактор буде мати мотивуючий характер як для жителів громади, так і для органів місцевого самоврядування. Чітке розуміння владою змісту кінцевої цілі реформування місцевого самоврядування дозволить отримати належну підтримку в цій сфері, а отже і процес об'єднання територіальних громад відбуватиметься набагато швидше.

Оцінка поточної динаміки процесів добровільного об'єднання територіальних громад дає підстави очікування фінішу в побудові обґрунтованої територіальної основи в діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади і визначенні громади як базової ланки адміністративно-територіального устрою не в найближчій перспективі.

Цю гіпотезу підтримують два фактори:

- перший – добровільність процесу;
- другий – відсутність чинників мотивації у територіальних громадах.

Таким чином, для прискорення процесу формування базової основи адміністративно-територіального устрою, є два вектори розвитку подій:

- встановлення граничних строків реалізації прав на добровільне об'єднання і за фактом їх закінчення вирішення питання об'єднання (приєднання) територіальних громад порядку наказу;

- зацікавлення територіальних громад через пропаганду включення в процес об'єднання іншими мотиваційними факторами, ніж тільки можливість бути власником сільськогосподарських земель.

Таким чином, реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні сьогодні потребує розбудови процесу територіальної основи в діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади через проведення добровільного об'єднання територіальних громад.

Слід відмітити, що Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» не передбачає наслідків за порушення визначених ст. 4 даного Закону умов об'єднання територіальних громад. Таким наслідком слід визначати недійсність рішення у добровільному об'єднанні територіальних громад.

Для забезпечення пропорційності у розмірі територій та кількості населення слід впроваджувати відповідні механізми умов об'єднання.

Сьогодні існує доцільність у збереженні трьохрівневої системи територіального устрою та системи місцевого самоврядування, а раціональне рішення вказаної проблематики лежить у питанні приєднання району, в якому існує тільки одна територіальна громада, до одного з сусідніх районів з подальшою реорганізацією районних державних адміністрацій, з наступним етапом ліквідації районних рад об'єднаних районів.

### 3.2. Проблемні аспекти територіальної організації влади

В Україні є закладеними конституційні засади місцевого самоврядування, відбулася ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування, в результаті чого було прийнято базові нормативно-правові акти, що створили правову та фінансову основу в діяльності органів місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Так як країні необхідні кардинальні зміни, а реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади є базисом регіонального розвитку, без якого неможливе здійснення секторальних реформ (в освітній, медичній, житлово-комунальній сферах), було прийнято три головних закони, які дають громадам шанс на розвиток. Це закони «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про співробітництво територіальних громад» та «Про місцеве самоврядування в Україні».

Але в деякий час Конституція України та базові нормативно-правові акти в питаннях місцевого самоврядування фактично реалізувалися тільки на рівні територіальних громад великих міст з обласним значенням, оскільки переважаюча більшість територіальних громад через їх надмірну дрібність та через безсумнівно слабку матеріально-фінансову базу опинилися у стані неспроможності у виконанні всіх повноважень органів місцевого самоврядування.

Зміни у Конституції України в частині питань децентралізації та місцевого самоврядування можуть повноцінно завершити реформу. Всі потрібні зміни в даній частині, що готує асоціація органів місцевого самоврядування у співпраці з експертними групами, можуть представляти проекти змін до основних законів. Цими змінами продукується переформатування органів місцевого самоврядування з виділенням максимальних повноважень, використовуючи принципи децентралізації і субсидіарності. Крім цього, їх метою є переформатування державних адміністрацій в органи з префектурними функціями, чітким визначенням

поняття адміністративно-територіальної одиниці. Зміни дадуть шанси створення при обласних і районних радах виконавчих комітетів.

Сьогодні здійсненням виконавчих функцій районних та обласних рад займаються місцеві державні адміністрації.

На даний момент реформа місцевого самоврядування має вирішити три головні проблеми:

- демонтування надмірної централізації влади, що тягне за собою високий ступінь корупційних проявів з низьким ступенем управлінських рішень та неузгодженістю політики щодо розвитку та реалізації інтересів громади;

- вирішення проблеми слабкої матеріально-фінансової бази територіальних громад, що є причинним фактором низької якості у наданні публічних послуг;

- розв'язання проблеми у надмірній подрібненості адміністративно-територіальних одиниць, внаслідок чого не забезпечується високий рівень професіоналізму у посадових осіб місцевого самоврядування.

Сьогодні система місцевого самоврядування має незадовільний стан, не орієнтованість на потреби суспільства. Функціональний стан органів місцевого самоврядування (більшість територіальних громад) не забезпечується у питанні створення та підтримки сприятливого життєвого середовища, яке необхідне для всебічного розвитку особистості з її самореалізацією, захистом прав, наданням населенню органами місцевого самоврядування доступних та якісних адміністративних, соціальних та інших видів послуг на відповідній території. Існує потреба створення стратегічного бачення розвитку країни з трансформацією системи публічної влади через місцеве самоврядування зокрема, а також політична воля й бажання здійснювати реформування даної сфери.

Орієнтуючись на міжнародний досвід, слід зазначити неможливість здійснення перерозподілу повноважень та ресурсного забезпечення між

органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на користь перших без їх укрупнення в чисельному та територіальному вимірі.

На сьогодні існують певні доробки та сформовано законодавчі засади для реалізації поставлених цілей. Але через деякі складнощі, наприклад, відсутність політичної волі, в Україні ще не є сформованою зрозуміла і відповідаюча потребам розвитку система адміністративно-територіального устрою. Україна є однією з країн, яка поки що не має законів, що регулюють питання створення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, а також ведення їх реєстрів з відповідним створенням на даній основі первинного реєстру адрес.

В законодавчому полі питання децентралізації має забезпечуватися через прийняття деяких нормативно-правових актів, що дозволять впорядкувати адміністративно-територіальний устрій з розділенням компетенцій органів влади, наповненням територій необхідними ресурсами, серед яких і фінансові, і кадрові, і інфраструктурні, зі встановленням системи контролю, як елементу відповідальності цих органів влади.

Відповідно до Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» суб'єктом добровільного об'єднання територіальних громад є суміжна територіальна громада сіл, селищ та міст.

В Україні створено близько 12 тисяч територіальних громад, а у більш ніж 6 тисячах громад чисельність жителів є меншою за 3 тисячі осіб, в 4809 громадах – менш як 1 тисяча осіб, у 1129 громадах менше за 500 осіб. Більшість з них не має виконавчих органів у відповідних сільських радах з відсутністю бюджетних установ та необхідних комунальних підприємств. Таким чином, органами місцевого самоврядування в таких громадах практично не здійснюються надані їм законом повноваження.

Дотаційністю користується 5419 бюджетів місцевого самоврядування з рівнем у 70 %, а 483 територіальні громади з рівнем у 90 % утримуються за рахунок коштів державного бюджету.

У переважній більшості територіальні громади України – а конкретніше територіальні громади в селах, селищах і містах районного значення, враховуючи їх надмірну подрібненість з надзвичайно слабкою фінансовою базою, залишаються неспроможними у виконанні повноважень місцевого самоврядування в повній мірі. Результатом цього є надання публічних послуг низької якості на місцевому рівні з депопуляцією сільського населення, деградацією сільських територій і надмірним навантаженням на державний бюджет через необхідність фінансування діяльності органів самоврядування.

В результаті досліджень визначено, що в останні часи відбувається посилення правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад та органів місцевого самоврядування, а саме:

- створюються механізми реалізації місцевими адміністраціями та населенням контролю у наданні публічних послуг органами місцевого самоврядування та територіальними органами центральних органів виконавчої влади;

- впроваджуються стандарти у якості надання публічних послуг та критерії оцінювання якості;

- створюється сприятливе правове середовище для максимально широкого залучення населення у прийнятті управлінських рішень, а також в розвиткові форм прямого народовладдя;

- стимулюється економічний розвиток території у результаті удосконалення механізму впливу органів місцевого самоврядування на визначення пріоритетності місцевого економічного розвитку.

Та дані аспекти слід посилювати через їх системний характер, так як поки що це лише хаотичні кроки.

Сьогодні даною темою займається велика кількість спеціалістів та експертів. Але дослідження в даному напрямі потрібні для формування системно діючого фактору у забезпеченні світогляду необхідності постійного руху. Слід ініціювати зміни до Конституції України в питаннях, направлених



на децентралізацію та реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади з посиленням правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, впровадженням їх діяльності у відповідності до положень та принципів Європейської хартії.

### **3.3. Механізми удосконалення діяльності територіальних громад**

Потребу у модернізації територіальної організації влади та місцевого самоврядування, на нашу думку, слід інтерпретувати через необхідність забезпечення поширення місцевого самоврядування як найбільш перспективного типу управління зі встановленням дієздатних та самодостатніх територіальних громад.

Питання створення самодостатніх громад має передбачити оволодіння ними матеріальних, фінансових та інших видів ресурсів в тих обсягах, які є достатніми для ефективної реалізації завдань та управлінських функцій місцевого самоврядування, у наданні соціальних послуг на рівні, який передбачено стандартами в державі. Ці питання мають бути в одній паралелі з Європейською хартією місцевого самоврядування, в якій зазначено, що місцеве самоврядування означає право та здатність місцевої влади у межах законодавства робити здійснення регулювання та управління частиною державних справ, що є в їхній компетенції та в інтересах місцевого населення.

Існуючий стан системи місцевого самоврядування та його територіальної організації не має в достатній мірі необхідного ефективного рівня, що провокує незадоволеність нею як з боку місцевого населення в громаді, так і уряду. Цю ситуацію обумовлюють наступні чинники:

- нездатність органів влади на місцях продукувати рішення, які направлені на вирішення нагальних проблем забезпечення добробуту людини у відповідному населеному пункті;

- соціальна політика уряду, який все в більшій мірі передає повноваження на місцевий рівень без забезпечення належного фінансування;
- невизначеність джерела фінансування місцевих програм розвитку за рахунок коштів цього бюджету;
- невирішеність питань у розподілі податків та зборів між різними рівнями бюджету;
- недостатність урахування різниці в соціальному та економічному аспектах розвитку регіону і територіальної громади, що провокує велику диференціацію щодо забезпечення соціальних стандартів життя.

В Україні поки що не створена ефективна модель управління для забезпечення рівня життя людей, який є хоча б наближеним до стандарту життя країн Європейського Союзу.

Одна з причин цього серед інших – це не сформованість ефективної системи місцевого самоврядування.

Грунтуючись на вивченні генезису територіальної організації місцевого самоврядування, слід зробити висновок щодо сукупності різноманітних політико-економічних ситуацій у країні, які мають тісний зв'язок із системою адміністративно-територіального устрою.

В Україні адміністративно-територіальний устрій слід охарактеризувати як застарілий, так як сформований у форматі:

- відповідності до критеріїв, принципів та пріоритетів саме централізованої системи управління адміністративного характеру;
- переважанні його в позаекономічній основі;
- територіальної організації системи суворо супідрядних вертикальних зв'язків.

Процес становлення місцевого самоврядування в Україні має паралель зі спробою формування муніципальних утворень на базі міст та адміністративних районів, які виникли в іншому політико-економічному режимі. Саме тому багато муніципальних утворень через об'єктивні причини не мають можливостей реалізації функцій місцевого самоврядування згідно

чинного законодавства, та стають залежними від фінансування дотаціями. Таким чином реформування територіальної організації місцевого самоврядування в Україні висуває потребу перетворення сформованої системи територіальної організації суспільства в загальному плані як концепції.

Концептуальними шляхами у вирішенні озвучених проблемних питань щодо вдосконалення територіальної організації місцевого самоврядування слід виділити:

- в переважній мірі політичний характер, що ґрунтується на встановленні території муніципального утворення як результату боротьби за право розпоряджатися місцевими ресурсами між суб'єктами, які є представниками різних інтересів, а також прагнуть одержати у своє розпорядження максимальну можливу кількість ресурсів у досягненні власних цілей. Таким чином, завдання у створенні системи місцевої влади, яка спроможна задовольняти головні потреби населення в муніципальному утворенні, може вирішуватися тільки окремо;

- в переважній мірі функціональний, за якого формуються території муніципалітетів з реалізацією ефективного виконання функцій, які покладені на систему місцевого самоврядування. В ракурсі цього, визначається територія муніципального утворення з розрахунком наявних ресурсів і об'єктів інфраструктури, які спроможні вирішувати ті питання, які віднесено до повноважень місцевої влади згідно законодавства.

Подальші кроки у децентралізації влади мають реалізувати дієвий механізм стабілізації соціально-економічної ситуації з подоланням суперечностей між різними гілками та рівнями влади, зі сприянням підвищенню ефективності у використанні бюджету на всіх рівнях управління. Головне завдання децентралізації у середньостроковій перспективі полягає у завершенні формування спроможних територіальних громад на практично 100 % території з посиленням ресурсної та

інституційної спроможності громад, що направлені на розбудову інфраструктури та підвищенні якості надання публічних послуг.

Для вдосконалення територіальної організації місцевого самоврядування слід зайнятися створенням адекватної правової бази і поліпшенням територіальної основи місцевого самоврядування. Органам державної влади України мають бути надані відповідні встановлені законодавством повноваження з орієнтацією на наукову базу у вирішенні конкретного питання трансформації адміністративно-територіального устрою. В теперішніх умовах за відсутності необхідної нормативно-правової бази потрібно діяти, орієнтуючись на чинне законодавство.

Успішній реалізації реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування в аспектах децентралізації потрібне продовження ефективної роботи в питаннях удосконалення нормативно-правового забезпечення. Зокрема, необхідні:

- відновлення роботи над законопроектами щодо внесення змін у Конституцію України в питаннях децентралізації через удосконалення конституційної бази у функціонуванні нової системи територіальної організації влади;

- удосконалення реалізації функціонування повноцінного місцевого самоврядування на різних рівнях управління з перерозподілом повноважень в системі органів місцевого самоврядування;

- внесення змін до закону «Про співробітництво територіальних громад» у запровадженні процедур приєднання територіальних громад до вже існуючих договорів про співпрацю.

З метою вирішення проблемних питань та забезпечення успішної реалізації процесів формування об'єднаних територіальних громад слід зайнятися:

- доопрацюванням і внесенням змін до перспективного плану формування території громади у кожному регіоні з використанням Методики формування спроможної територіальної громади;

- встановленням термінів доопрацювання перспективного плану та відповідальності обласних державних адміністрацій;
- законодавчим врегулюванням питань виконання районною радою визначених законодавчо повноважень в районі, територія якого повністю чи частково охоплена вже новоствореними об'єднаними територіальними громадами;
- опрацюванням питань щодо удосконалення механізмів державної фінансової підтримки добровільних об'єднаних територіальних громад та забезпечення стабільного джерела підтримки.

### **Висновки до розділу 3:**

1. Визначено територіальну основу для діяльності органів місцевого самоврядування в Україні та шляхи її удосконалення. Визначено, що для прискорення процесу формування базової основи адміністративно-територіального устрою є два вектори розвитку подій: встановлення граничних строків реалізації прав на добровільне об'єднання і за фактом їх закінчення вирішення питання об'єднання (приєднання) територіальних громад в порядку наказу; зацікавлення територіальних громад через пропаганду включення в процес об'єднання іншими мотиваційними факторами, ніж тільки можливість бути власником сільськогосподарських земель.

2. Досліджено проблемні аспекти територіальної організації влади. На даний момент реформа місцевого самоврядування має вирішити три головні проблеми: демонтування надмірної централізації влади, що тягне за собою високий ступінь корупційних проявів з низьким ступенем управлінських рішень та неузгодженістю політики щодо розвитку та реалізації інтересів громади; вирішення проблеми слабкої матеріально-фінансової бази територіальних громад, що є причинним фактором низької якості у наданні публічних послуг; розв'язання проблеми у надмірній подрібненості

адміністративно-територіальних одиниць, внаслідок чого не забезпечується високий рівень професіоналізму у посадових осіб місцевого самоврядування.

3. Обґрунтовано механізми удосконалення діяльності територіальних громад, зокрема, через доопрацювання і внесення змін до перспективного плану формування території громади у кожному регіоні з використанням Методики формування спроможної територіальної громади; встановлення термінів доопрацювання перспективного плану та відповідальності обласних державних адміністрацій; законодавче врегулювання питань виконання районною радою визначених законодавчо повноважень в районі, територія якого повністю чи частково охоплена вже новоствореними об'єднаними територіальними громадами; опрацювання питань щодо удосконалення державної фінансової підтримки добровільних об'єднаних територіальних громад та забезпечення стабільного джерела підтримки.

## ВИСНОВКИ

У роботі на основі аналізу використаної літератури, а також власних досліджень обґрунтовано вирішення наукових завдань розвитку територіальної організації місцевого самоврядування та процесів децентралізації в Україні для досягнення поставленої мети.

В результаті дослідження сформовано наступні висновки:

1. Проаналізовано еволюцію розвитку місцевого самоврядування в Україні. Визначено, що місцеве самоврядування в Україні еволюційно пройшло тернистий і складний шлях. Вчені виділили чотири основні історичні періоди, що стосуються становлення місцевого самоврядування на території сучасної України. Перший період пов'язано зі створенням та розвитком такої форми місцевого самоврядування слов'ян, в центрі якої перебували громада та рід. Даний період тривав до середини XIV ст. та охопив зародження і формування держави на українських землях. Другий період триває із середини XIV ст. до першої половини XVII ст. та характеризує зовнішній вплив і поширення західноєвропейської форми організації місцевого самоврядування. Третій період триває до 20-х років XX ст., а четвертий період, який розпочато у 20-і роки XX ст., триває по сьогодні.

2. Визначено сутність та нормативно-правове забезпечення територіальної організації місцевого самоврядування. Особливості компонентної структури територіальної організації суспільства і влади відображають складну внутрішню побудову з компонентами (елементами) політичної соціально-економічної системи. Особливості просторової (територіальної) структури у територіальній організації суспільства та влади включають склад, а також співвідношення та взаємне розміщення різних територіальних владних структур держави і визначають внутрішні міжрайонні та районні відносини на різних рівнях. Особливості функціонально-управлінської структури територіальної організації суспільства характеризують ієрархічно впорядковану систему в

адміністративно-територіальному устрої суспільства. Нормативно-правове забезпечення територіальної організації місцевого самоврядування. Досліджено, що Конституція України визначила концептуальні напрями компетенцій для селищних, сільських та міських рад, згідно яких місцеве самоврядування має здійснюватися територіальною громадою. Відповідно місцеве самоврядування в Україні затверджено одним з найважливіших конституційних інститутів. Однак дані дії залишили й простір для удосконалення інституту місцевого самоврядування, оскільки воно не є статичним, а з розвитком держави відбувається і еволюція інституту.

3. Оцінено сучасний стан розвитку органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації на базі Олександрівської сільської ради — органу місцевого самоврядування у Юр'ївському районі Дніпропетровської області (центр в с. Олександрівка). Соціально-економічний аналіз розвитку району показує, що за багатьма показниками соціальної та екологічної сфери, які суттєво впливають на якість життя громадян, ситуація в районі не є найкращою. Оскільки головним об'єктом спрямування стратегічних зусиль розвитку громади є людина і якість її життя, було ухвалено рішення сформулювати стратегічне бачення розвитку громади. Обрання оптимістичного сценарію розвитку передбачає гармонійний розвиток громад, тож Олександрівською сільською радою було прийнято рішення «Про утворення робочої групи по підготовці та проведенню заходів щодо ініціювання добровільного приєднання Олександрівської сільської громади до Вербківської сільської об'єднаної територіальної громади Павлоградського району».

4. Визначено особливості реалізації децентралізації в Україні. Зокрема, для успішного закріплення і здійснення процедури децентралізації слід виконати узгодження чіткого визначення функцій держави (функцій державного управління), провести розмежування цих функцій з функціями місцевого самоврядування; громадяни в територіальних громадах повинні розуміти власну здатність у здійсненні управління на відповідній території



без використання постійної опіки з боку держави з відповідним вираженням власних інтересів через органи місцевого самоврядування; правове регулювання процесів децентралізації має вирішити дві основні проблеми: забезпечення виконання гарантій місцевого самоврядування і чіткості закріплених повноважень; успіхи у здійсненні процесу децентралізації можливі тільки за наявності якісно підготовленого управлінського кадрового потенціалу.

5. Досліджено стратегічні перспективи впровадження світового досвіду територіальної організації місцевого самоврядування та процесів децентралізації. Основним критерієм при розмежуванні англосаксонської і континентальної моделі у здійсненні муніципальної влади виступає рівень автономії місцевих органів та характер наділення повноваженнями. Розвинуті демократичні країни не мають значних відмінностей у використанні англосаксонської або континентальної моделі місцевого самоврядування. Принципово іншої ситуації досягають в деяких країнах наздоганяючої економіки, де є запозичення світових прикладів розвиненої демократії в англосаксонській або континентальній моделях організації місцевого самоврядування, які виступають тільки як зовнішня оболонка авторитарного політичного процесу. Таким чином, застосування світового досвіду потрібно виконувати з високим рівнем обережності.

6. Визначено територіальну основу для діяльності органів місцевого самоврядування в Україні та шляхи її удосконалення. Визначено, що для прискорення процесу формування базової основи адміністративно-територіального устрою є два вектори розвитку подій: встановлення граничних строків реалізації прав на добровільне об'єднання і за фактом їх закінчення вирішення питання об'єднання (приєднання) територіальних громад в порядку наказу; зацікавлення територіальних громад через пропаганду включення в процес об'єднання іншими мотиваційними факторами, ніж тільки можливість бути власником сільськогосподарських земель.

7. Досліджено проблемні аспекти територіальної організації влади. На даний момент реформа місцевого самоврядування має вирішити три головні проблеми: демонтування надмірної централізації влади, що тягне за собою високий ступінь корупційних проявів з низьким ступенем управлінських рішень та неузгодженістю політики щодо розвитку та реалізації інтересів громади; вирішення проблеми слабкої матеріально-фінансової бази територіальних громад, що є причинним фактором низької якості у наданні публічних послуг; розв'язання проблеми у надмірній подрібненості адміністративно-територіальних одиниць, внаслідок чого не забезпечується високий рівень професіоналізму у посадових осіб місцевого самоврядування.

8. Обґрунтовано механізми удосконалення діяльності територіальних громад, зокрема, через доопрацювання і внесення змін до перспективного плану формування території громади у кожному регіоні з використанням Методики формування спроможної територіальної громади; встановлення термінів доопрацювання перспективного плану та відповідальності обласних державних адміністрацій; законодавче врегулювання питань виконання районною радою визначених законодавчо повноважень в районі, територія якого повністю чи частково охоплена вже новоствореними об'єднаними територіальними громадами; опрацювання питань щодо удосконалення державної фінансової підтримки добровільних об'єднаних територіальних громад та забезпечення стабільного джерела підтримки.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративно-територіальний устрій та сталий розвиток регіону : (концепт. основи та методологія) / [В.М.Бабаєв та ін.]; М-во освіти і науки України, Нац. техн. ун-т «Харків. політехн. ін-т» - 2-ге вид., стер. - Х.: НТУ «ХП», 2008. – 315 с..
2. Амборські Д. Введення в систему місцевого управління Канади: загальний огляд / Інтернет-холдинг Олега Соскіна [Місьцеве самоврядування: досвід Канади] Взаємозв'язок правових і практичних механізмів здійснення місцевого самоврядування. Виступи. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://soskin.info/ea/2000/11-12/20001197.html>.
3. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления [Текст] : курс лекцій / Г. В. Атаманчук. – М.: Юридична література, 1997. – 400 с.
4. Бабаєв В. М. Управління міським господарством: теоретичні та прикладні аспекти: монографія / В. М. Бабаєв. – Х.: Магістр, 2004. – 204 с.
5. Баймуратов М. А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине / М.А. Баймуратов. – Х., 2010. – С. 7.
6. Баймуратов М. О. Територіальна громада в політичній системі системі місцевого самоврядування України // В кн.: Муніципальне право України: підр. / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. - К., 2001. - С. 122-122.
7. Бакуменко В. Методологія державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку / В. Бакуменко, В. Князев, Ю. Сурмін // Вісник УАДУ [Текст]. – 2003. – №2 – С. 11-27.
8. Балабан Р. В. Теорія виборчої системи [Текст] : монографія / Р.В.Балабан // – К.: Либідь, 2007. – 112 с.
9. Балабанова Л.В . Управління персоналом [Текст] : навч. посібник / Л. В. Балабанова, О. В. Сардак. – Донецьк : ДонДУЕТ, 2006. – 471 с.

10. Батанов О. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки / О. Батанов // Вісник ЦВК. – 2008. – № 2 (12). – С. 52-57.
11. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні [Текст]: монографія / О. В. Батанов ; за ред. В. Ф. Погорілка. – К.: Ін Юре, 2003. – 511 с.
12. Батанов О. В. Місцеві вибори та муніципальні виборчі системи в зарубіжних країнах: досвід для України / О. В. Батанов // У правління сучасним містом : наук. практ. журн. – Київ : ВПЦ АМУ, 2001. – № 7 – 9. – С. 89-95.
13. Береза А. В. Застосування положень західних концепцій реформування виконавчої влади у перехідних країнах / А. В. Береза // Держава і право. Юрид. і політ. науки : зб. наук. пр. - 2010. - Вип. 48. - С. 607-613.
14. Березин А. И. Институты публичной власти в национальной государственно-правовой традиции: Автореф. дис. канд. юрид. наук / А. И. Березин. –ДНУ, 2006. – 20 с.
15. Бобровська О. Ю. Соціальні і інституційні передумови розвитку місцевого самоврядування / О. Ю. Бобровська, І. В. Шумік // Сталий розвиток територій: проблеми та шляхи вирішення: матеріали II міжнар. наук.-практ. конф., 1 жовт., 2011 р., / за заг. ред. О.Ю. Бобровської. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2011. – С. 191 – 195.
16. Бойцов В. Я. Система субъектов советского государственного права / В. Я. Бойцов. – Уфа: Башкнигоиздат, 1972. – 160 с.
17. Бутко І. Деякі проблеми становлення і розвитку територіального самоврядування в Україні // Місьцеве та регіональне самоврядування в Україні. – 1992. – №3. – С. 38-41.
18. Ванагс Э. Местное самоуправление в Латвии / Э. Ванагс, И. Вилка // Децентрализация: Эксперименты и реформы. – Будапешт: OSI/LGI, 2000. – С. 158-159.

19. Васильєва О. І. Організаційно-правові засади місцевих ініціатив в Україні / О.І.Васильєва // Управління сучасним містом. № 1-4/1-12 (37-40). – К.: НАДУ, 2010. – С. 162-165.
20. Виборчі системи для місцевих виборів: європейський досвід та українське законодавство / Лабораторія законодавчих ініціатив / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://parlament.org.ua/index.php?action=magazine&id=9&ar\\_id=1374&iar\\_id=721&as=2](http://parlament.org.ua/index.php?action=magazine&id=9&ar_id=1374&iar_id=721&as=2).
21. Ворона П. В. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку представницької влади [Текст] : монографія / П. В. Ворона. – Полтава.: РВВ ПУЕТ, 2012. – 305 с.
22. Голікова Т. Інституціоналізація української територіальної громади як носія корпоративних інтересів / Т. Голікова // Економіка України. – 2002. – № 12. – С. 43-50.
23. Голубь В. Політична участь в Україні: якісні характеристики та кількісний вимір / В. Голубь // Теорія та практика державного управління. – 2012. – № 4. – С. 24-37.
24. Гошовська В. А. Перехід України на стандарти управління Європейського Союзу: Зміна політико-управлінського мислення еліти: навч. посіб / В. А. Гошовська, М. І. Пірен. – К.: НАДУ, 2010. – 146 с.
25. Дейвінг Янг. Місцеве самоврядування у країнах Скандинавії та Балтії. Огляд. SKL International / Янг Дейвінг. – 2016 – 59 с.
26. Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України / ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К.: НАДУ, 2014. – 448 с.
27. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» - DESPRO. – К.: ТОВ «Софія». – 2012. – 128 с.

28. Дробот І. Ю. Гарантування місцевого самоврядування : теоретико-методологічний аспект [Текст] : монографія / І. О. Дробот. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2006. – 252 с.

29. Енциклопедія державного управління [Текст]: у 8 т. – К.: НАДУ, 2011. – 692 с.

30. Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» № 2487–VI від 10.07. 2010 року // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 35-36.

31. Закон України «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад» від 24.02.1994 року № 3996–XII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3996-12>.

32. Закон України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 14.01.1998 року № 14/98–ВР. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/14/98–вр>.

33. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05 .02. 2015 року – № 157–VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. – № 13. – с. 91.

34. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/ laws/show/1160–15>.

35. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 року № 280/97 ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – С.170.

36. Ігнатенко О. С. Критерії оцінки ефективності взаємодії місцевих органів влади в Україні / О. С. Ігнатенко, В. І. Дудар // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія: Державне управління. – 2016. – № 3. – С. 43-47.

37. Інноваційна Україна 2020: національна доповідь / за загальною ред. В. М. Гейця та ін.; НАН України. – К., 2015. – 336 с.
38. Козачук М. Правові аспекти статусу територіальних громад / М. Козачук // Вісник Української Академії державного управління при Президентові України. – 2001. – № 2. – С. 13-15.
39. Козюра І. Виклики і розвиток місцевого самоврядування в Канаді як досвід для України / І. Козюра // Наукові записки [Національного університету "Острозька академія"]. Серія : Культура і соціальні комунікації: зб. наук. пр. / Нац. ун-т "Острозька академія". – Острог: Вид-во Нац. ун-ту "Острозька академія", 2012. – Випуск 3. – С. 142-150.
40. Корнієнко М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання: Навч. посіб. / М. І. Корнієнко – К.: Алерта, 2005. – 144 с.
41. Кравченко В. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні: Навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К.: Арарат-Центр, 2001. – 176 с.
42. Кравченко Т. А. Значення та роль органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування в Україні: функціональний підхід / Т. А. Кравченко // Теорія та практика державного управління. – 2015. – Вип. 1. – С. 159-164.
43. Крук М. Технології формування органів місцевого самоврядування в США // Мат. міжн. конф.: «Політична праксеологія: безпека, технології, комунікації» / за ред. В. Бебика. / М. Крук – Київ: ВАПН, 2016. – С. 33-35.
44. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : [Текст] : монографія / В. С. Куйбіда. – К.: Вид-во МАУП, 2004. – 432 с.
45. Лабораторія законодавчих ініціатив / [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://parlament.org.ua/>.

46. Лациба М. В. Як територіальна громада може впливати на вирішення питань місцевого значення / М. В. Лациба, В. В. Бондаренко – К.: [Український незалежний центр політичних досліджень], 2007. – 108 с.

47. Любченко П. Конституційне регулювання статусу громад: порівняльний аналіз / П. Любченко // Вісник Академії правових наук України. – 2005. – № 2. – С. 83 – 91.

48. Мамонова В. В. Методологія управління територіальним розвитком: [Текст] : монографія / В. В. Мамонова. – Х.: Вид – во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. – 196 с.

49. Мартиненко В. М. Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія) [Текст] : монографія / В. М. Мартиненко. – Х.: Вид – во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2003. – 230 с.

50. Марцеляк О. В. Конституційна реформа і модернізація виборчої системи України в контексті світового досвіду / О. В. Марцеляк // Віче. – 2015. – № 16. – С. 8-12.

51. Місцеве самоврядування // Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редколегія: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та інші. – К. : «Українська енциклопедія», 1998.

52. Місцеве самоврядування в Україні в умовах становлення правової держави : монографія / за ред. Ю. М. Тодики і В. А. Шумілкина. – Х. : Одісей, 2004. – 392 с.

53. Місцеве самоврядування в Україні. Загальні збори громадян. Місцеві ініціативи. Громадські слухання: 36 типових місц. нормат. актів / А. Ткачук, В. Прошко, Ю. Ганущак, М. Гументик. – К.: [Ін – т громад. сусп – ва], 2001. – 44 с.

54. Муніципальне право України: Підручник/ Кол. авт.; За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2006. 592 с.

55. Надолішній П. І. Концепція демократичного урядування: сутність і проблеми формування та реалії / П. І. Надолішній // Актуальні проблеми



державного управління [Текст] : зб. наук. пр. – Вип. 2 (30). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. – С.46-55.

56. Наказ Міністерства економіки та питань європейської інтеграції України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування регіональних стратегій розвитку» № 224 від 29.07.2002 р.

57. Наукові дослідження в галузі державного управління. Навч. посіб. (з грифом МОН України) / Авт.-упоряд.: В.М. Вакуленко, С.В. Майборода, Т.В. Мотренко та ін. – К.: НАДУ, 2008. – 224 с.

58. Петровський П. М. Методологія наукового дослідження в галузі державного управління [Текст] навч. Посіб. / П. М. Петровський. – Льві : ЛРІДУ НАДУ, 2015 – 240 с.

59. Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад: Постанова Кабінет Міністрів України Про затвердження Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад від 27 липня 1998 р. № 1150 // Офіційний вісник України від 13.08.1998 р., № 30, стор. 66, код акту 5778/1998.

60. Попок А. А. Інноваційна діяльність в органі публічної влади: системний підхід / А. А. Попок, С. А. Попов // Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – 2017. – № 2. – С. 12-19.

61. Розпутенко І. В. Пріоритетні напрями розвтку гуманітарної сфери в Україні в контексті політичного процесу / І. В. Розпутенко, С. О. Москаленко // Державне управління: теорія та практика. – 2012. – №2 –Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp\\_2012\\_2\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2012_2_8).

62. Самоврядування та самоорганізація територіальних громад : матеріали наук.-прак. конф. – Львів, 24-25 червня 1999 р. / [редкол.: Б. Ковальчук, Б. Вовк, П. Гураль та ін.]. – Львів : Добродійний громадський фонд ім. Князя Осмомисла, 1999. – 208 с.

63. Територіальна громада : знаннєвість, дієвість : [Текст] : [монографія] / О. Ю. Куц, В. М. Сінченко, В. В. Мамонова, С. В. Газарян / за

заг. ред. Ю. О. Куца. – Харків : Вид-во Віровець А. П. «Апостроф»2011. – 271 с.

64. Територіальна громада: управління розвитком [Текст]: [монографія] / Ю. О. Куц, О. В. Решевець / за заг. ред. Ю. О. Куца – Х.: Вид-во «Константа», 2013. – 540 с.

65. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад : інноваційні підходи та інструменти : монографія / С. М. Серьогін, Ю. П. Шаров, Є. І. Бородін, Н. Т. Гончарук [та ін.]; за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. –Д.: ДРІДУ НАДУ, 2016. – 276 с.